



*Lars Rogstad, Nils Martin Stølen,
Trude Jakobsen og Per Schøning*

Regional statistikk og analyse – strategi og prioriteringer

Notater

Innhold

Sammendrag - konklusjoner	3
1. Innledning	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Gjeldende målsettinger og strategi	4
2. Status - nåsituasjon	6
2.1 Drøfting av begrepet regional statistikk	6
2.2 Kilder for regionale data	6
2.3 Sentrale regionale inndelinger og standarder	7
2.4 Regional statistikk i SSB	8
2.5 Forskning og analyse	9
2.6 Formidling og publisering - distribusjonsformer for regionale data	10
3. utfordringer	11
3.1 Brukere og brukerbehov	11
3.2 Viktige utviklingstrekk - trender og utvikling	12
3.3 Regionalstatistiske utfordringer	14
3.4 Konfidensialitet	16
3.5 Stedfesting, geografiske enheter og regionale inndelinger	17
3.6 Datakvalitet	20
3.7 Organisering	21
3.8 Forskning og analyse	22
3.9 Formidling og publisering	23
4. Strategi for arbeidet med regional statistikk og analyse	26
5. Prioriterte tiltak	28
6. Utfyllende momentliste - strategi og tiltak	31
Referanser	33
Vedlegg 1: Mandat for utredningen	34
Vedlegg 2: Regionale inndelinger og klassifiseringer	35
Vedlegg 3: Bostedregistrering i Folkeregisteret	39
Vedlegg 4: GAB-registeret som kilde for regionale data	41
Vedlegg 5: Internasjonale krav	42
De sist utgitte publikasjonene i serien Notater	43

Sammendrag - konklusjoner

Samfunnets behov for statistikk og analyser om regionale problemstillinger blir stadig viktigere, i første rekke knyttet til demografi, levekår, næringsutvikling, arbeidsmarked og offentlig tjenestetilbud. SSB produserer og publiserer regional statistikk og analyse innenfor en rekke av disse statistikkområdene, og er den betydeligste dataleverandøren av regionale data til eksterne brukere og forskningsmiljøer i Norge.

De viktigste utfordringene for SSB er stadig økende krav til større detaljeringsgrad i statistikk og analyser, forbedret aktualitet, større fleksibilitet i inndeling og struktur og mer brukertilpassede formidlingsløsninger. Det er også klare brukerønsker om at SSB bør publisere mer regionalisert arbeidsmarkedsstatistikk. SSB bør møte disse utfordringene gjennom økt produksjon av regional statistikk som formidles og tilrettelegges gjennom enda mer brukertilpassede elektroniske formidlingsløsninger.

SSB vil bygge arbeidet med regional statistikk og analyse på følgende grunnleggende forhold:

- SSB skal fortsatt ha økt fokus på bruk av individbaserte registre som kilde for regional statistikk, og vi skal fortsatt arbeide med å forbedre statistikkgrunnlaget knyttet til regional arbeidsmarkedsstatistikk og bostedsregistreringen i personstatistikken
- SSB skal basere innhenting av geografiske kjernevariable fra adresseregisteret i GAB¹, og sentrale adressedata skal vedlikeholdes av registeransvarlige etater
- SSB skal tilby regional statistikk knyttet til de viktigste administrative regionale enhetene, og det skal utvikles et supplement til grunnkretsene som de minste geografiske databærende enhetene
- SSB skal styrke arbeidet med analyser av regionale forhold, og det skal i større grad arbeides med mer dynamiske regionale inndelinger
- SSB skal diskutere hva integrasjon av statistikk i et regionalt perspektiv har for konsekvenser for måten å organisere data og formidling på, og SSB skal tilby mer brukertilpassede formidlingsløsninger for regional statistikk
- SSB skal avveie hensynene mellom konfidensialitet og brukerkravene til stadig mer detaljert statistikk
- SSB skal tilby brukerne et tilstrekkelig og hensiktsmessig statistikkgrunnlag som kan benyttes i brukernes lokale GIS-løsninger, inkludert nødvendige digitale grensedata for de mest brukte regionale inndelingene
- SSB skal vurdere roller og ansvars- og oppgavefordeling i forhold til de sentrale eksterne aktørene i arbeidet med regional statistikk, inklusive registreiere og aktører som har en rolle knyttet til formidling og tilrettelegging av regionale data

Følgende prioriterte tiltak skal gjennomføres i løpet av 2001 og 2002:

1. Intensivere kvalitetsarbeidet med adressedata i GAB
2. Forbedre bostedsregistreringen i personstatistikken
3. Forbedre registreringen av sysselsatte til riktig bedrift
4. Utrede bruk av ruter som ny statistisk enhet for formidling og analyser
5. Revidere kommuneklassifiseringen
6. Videreutvikle tett/spredt-koden
7. Publisere regionalisert arbeidsmarkedsstatistikk
8. Utvikle adressebasen (et informasjonssystem for detaljerte adressedata)
9. Produsere mer statistikk for grunnkretser
10. Styrke analysene av kommunal økonomi og regional arbeidsmarkedsmobilitet
11. Utrede konsekvenser av kravet til konfidensialitet
12. Etablere 'Dataservice for regional planlegging'
13. Utrede organisering av arbeidet med regionale og geofaglige arbeidsoppgaver i SSB

¹ Statens kartverks register over grunneiendommer, adresser og bygninger.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Det er flere aktuelle forhold som bidrar til å sette økt fokus på behovet for regional statistikk og analyse. Dette gjelder blant annet den pågående diskusjonen om antall fylkeskommuner, funksjon og størrelse, og de ulike regionale forvaltningsnivåenes rolle i forhold til hverandre. De statlige fordelingsordningene mellom kommuner og fylker er oppe til diskusjon, og det regionale bildet i Norge er under omstilling, jf. også utviklingen i EU, der regionenes betydning er stadig økende, som et supplement til den mer tradisjonelle nasjonale orienteringen.

SSB har lange tradisjoner for å produsere og formidle regional statistikk. Behovet for regional statistikk er kraftig økende, særlig fra regionale og kommunale aktører innenfor offentlig sektor. Etter hvert er også privat sektor og forskning og utvikling blitt sentrale brukere. SSB merker en økende etterspørsel etter regionale data, og da spesielt data for mindre geografiske områder.

Flere miljøer internt i SSB har intensivert arbeidet med regional statistikk, og særlig gjelder dette arbeidet med arealstatistikk for byer og tettsteder. Dette arbeidet har bidratt til å sette fokus på problemstillinger som tettstedsavgrensning, standarder, bruk av ny GIS-teknologi, datakvalitet for geografiske mikrodata, regionale og romlige analyser, mm. Samtidig har tilgangen på gode registerdata med detaljert stedfesting økt.

Seksjon for befolkningsstatistikk startet en diskusjon om organiseringen av arbeidet med regionalstatistiske tjenester, og det var ønskelig å videreføre dette arbeidet med et mer strategisk syn på hvordan SSB skal arbeide på dette feltet. På bakgrunn av dette vedtok direktørmøtet i mai 2000 at det skulle opprettes en utredningsgruppe om regional statistikk og analyse. Mandatet til gruppa er gjengitt i vedlegg 1 i denne rapporten.

Mandatet til gruppa ble formulert som:

- foreta en grundig gjennomgang av hvilke utfordringer vi står overfor når det gjelder regional statistikk og analyse
- lage en prioritert oversikt over tiltak på feltet.
- vurdere mer langsiktige og strategiske spørsmål.

Dette arbeidet skal også sees på som et innspill til det kommende arbeidet med en ny strategiplan for hele SSBs arbeidsfelt. Det har ikke ligget innenfor utredningsgruppas mandat å foreta noen prioritering av regional statistikk og analyse i forhold til SSBs øvrige statistikkområder. Dette skal ivaretas gjennom arbeidet med ny strategiplan.

Utredningsgruppa har bestått av Nils Martin Stølen, leder, Trude Jakobsen (Henning Hartvedt fra medio des. 2000, Per Schøning og Lars Rogstad, som også har vært sekretær. Gruppa har hatt 8 møter, og avsluttet arbeidet med denne rapporten i januar 2001. Forslagene fra gruppa er enstemmige. Gruppa har drøftet arbeidet med en intern referansegruppe. Det er mottatt uformelle innspill til arbeidet fra medarbeidere i SSB, samt kontaktpersoner ved Transportøkonomisk institutt og Universitetet i Bergen.

1.2 Gjeldende målsettinger og strategi

For SSBs virksomhet gjelder følgende generelle målsettinger (fra gjeldende Strategiplan, SSB 1997): *Statistisk sentralbyrå skal utarbeide og spre statistisk informasjon om det norske samfunn. Den offisielle statistikken skal, i samspill med forsknings- og analysevirksomheten, overvåke og analysere økonomiske og sosiale forhold samt ressurs- og miljøforhold. Den skal derved dekke allmennhetens, næringslivets og myndighetenes behov for kunnskap om samfunnets struktur, utvikling og virkemåte.*

Statistikk og tilhørende analyser fra Statistisk sentralbyrå er et felleseie som bør brukes av flest mulig. Statistikk og analyser skal derfor være lett tilgjengelig for alle, det vil si for enkeltpersoner, myndigheter, politiske og andre organisasjoner, utdanningsinstitusjoner, media, myndigheter, bedrifter etc.

Arbeidet med regional statistikk og analyse har ikke andre målsettinger eller rammebetingelser enn for det øvrige arbeidet i SSB. Målsettingene for SSBs arbeid på dette feltet kan konkretiseres til å dekke samfunnets behov for data om regionale problemstillinger, som f.eks.:

- utforming av regionalpolitikk – bosettingsmønstre, flyttinger, sentralisering/urbanisering, fordeling av statlige overføringer
- regionale variasjoner i levekår, inntekt, mm
- regionpolitikk ("Regionenes Europa")
- by- og tettstedsutvikling
- senterutvikling, reisevaner, handlemønstre
- miljøpolitikk
- transportpolitikk – bl.a. betydning for miljø, og effektivisering av gods- og persontransport

Det eksisterer ingen eksakt formulert strategi for SSBs arbeid med regional statistikk og analyse, men i 'Strategiplan 1997 - ' er det brukt følgende formuleringer som har relevans for arbeidet:

"SSB som én institusjon

Det skal legges økt vekt på at Statistisk sentralbyrå skal fremstå som én institusjon med et enhetlig sett av statistikk innenfor ulike områder. Brukerne etterspør mer sammensatt informasjon fra flere statistikkområder. Denne etterspørselen må møtes med en effektiv og samordnet beredskap, bl.a. gjennom etablering av hensiktsmessige databaser i kombinasjon med et profesjonelt eksternt formidlingsopplegg overfor allmennheten, mediene, næringslivet og myndighetene.

Dataorganisering

Det er et mål at alle brukere skal ha enkel og god tilgang på norsk offisiell statistikk. Formidling av statistikk gjennom databaser der bruker selv kan foreta aktuelle valg av forhåndsdefinerte koblinger, vil kunne svare på en del av utfordringene fra de store brukerne. Databasene skal være brukervennlige og inneholde metadata (beskrivelse av dataene med definisjoner etc.) samt ivareta hensynet til personvernet. På noen områder er slike databaser under utvikling. Dette gjelder Regionaldatabasen RD, som gir tall for regionale enheter som grunnkretser, kommuner og fylker, og Tidsseriedatabasen TD, med i hovedsak nasjonale tall."

I omtalen av prioriterte statistikkområder er i første rekke Folke- og boligtellinger 2001 trukket fram. Det anføres at denne sammen med de samordnede levekårsundersøkelsene, vil gi bredere og bedre statistikk om personer og husholdninger, samtidig som mulighetene for å gi mer detaljerte tall på regionalt nivå klart vil øke. Videre er regionalstatistikken framhevet, og da særlig mulighetene til å gi mer detaljerte regionale tall. Statistikk fra registre og geografiske informasjonssystemer (GIS) vil bli forsøkt utnyttet for å øke informasjonstilfanget til regionale myndigheter, allmennhet og næringsliv.

2. Status - nåsituasjon

2.1 Drøfting av begrepet regional statistikk

Begrepet 'regional statistikk' blir i SSB tradisjonelt brukt som en samlebetegnelse på all statistikk som har en regional fordeling eller dimensjon. I prinsippet kan dette medføre at det aller meste av statistikken som produseres av SSB har en regional dimensjon. Vi ønsker imidlertid å legge en noe mer avgrenset begrepsbruk til grunn i dette arbeidet. Det viktigste kjennetegnet ved regional statistikk er det å beskrive eller analysere forskjeller/likheter/ulikheter ved regionale enheter.

Regional statistikk har følgende kjennetegn:

- regional statistikk knytter statistikken til en geografisk enhet, f.eks. landsdel, fylke, kommune, grunnkrets eller tettsted
- regional statistikk skal forsøke å beskrive kjennetegn og/eller forskjeller ved ulike regioner, f.eks. landsdeler, fylker eller kommuner
- regional statistikk er ofte emneovergripende

I dette arbeidet er begrepet 'regional statistikk' (i to ord) benyttet for å markere at dette ikke er et eget statistikkområde i SSBs standard emneinndeling. Regional statistikk kan likefullt i flere sammenhenger karakteriseres som et eget fagområde med egne arbeidsoppgaver. Dette gjelder områder som:

- produksjon og kvalitetskontroll av regional statistikk
- utvikling og forvaltning av regionale standarder
- kvalitetsarbeid med grunndata, f.eks. adressedata i Det sentrale folkeregisteret (DSF), GAB og bedrifts- og foretaksregisteret (BoF)
- metode - teknikker for sammenstilling og klassifisering
- forskning og utvikling
- presentasjon, formidling og publisering
- internasjonalt samarbeid

En viktig del av SSBs arbeid med regional statistikk er knyttet til standardisering, kvalitetskontroll og forvaltning av de aktuelle geografiske enhetene, og tradisjonelt har SSBs viktigste arbeid med regional statistikk vært knyttet til selve statistikkproduksjonen, dvs. det å etablere regionale data med en tilstrekkelig kvalitet.

2.2 Kilder for regionale data

Tradisjonelt er det tellingene som har vært de viktigste kildene for regionale data, men dette er i økende grad overtatt av ulike registerbaserte løsninger. Det er også viktig å skille mellom registerbaserte kilder der alle individer i populasjonene er med, og utvalgsbaserte undersøkelser der omfanget av utvalget vil være begrensende for geografisk detaljeringsgrad (de fleste utvalgsundersøkelsene gir som regel kun (kommune) fylke, landsdel og bostedsstrøk).

Statistikksystemet i SSB er for en stor del basert på et antall basisregistre. Disse registrene er totaltellende (dvs. omfatter hele populasjonen), og alle enhetene er stedfestet med eksakt angivelse av geografisk lokalisering (dette er drøftet mer inngående i avsnitt 3.5). Registerenhetene kan dermed aggregeres til ulike geografiske nivåer avhengig av formål og bruksområde. Disse basisregistrene omfatter følgende systemer:

- Det sentrale folkeregisteret, med informasjon om personer
- Bedrifts- og foretaksregisteret, med informasjon om bedrifter og foretak
- Enhetsregisteret, med informasjon om juridiske enheter
- GAB-registeret, med informasjon om grunneiendommer, adresser, bygninger
- Arbeidsgiver/arbeidstaker-registeret, med informasjon om ansettelsesforhold

I dette statistikksystemet er det adressebegrepet som er det sentrale koblingsbegrepet mellom statistikken og geografien. Alle andre registre og statistikker som benytter de grunnleggende enhetene person, bedrift, foretak, eiendom eller adresse kan kobles til disse registersystemene.

De ulike administrative registrene som SSB benytter i sitt arbeid har i utgangspunktet ofte et annet formål enn å produsere detaljert statistikk. Kvaliteten kan derfor variere på lave regionale nivåer, og det vil kreves omfattende fag- og registerkunnskap for å vurdere om kvaliteten er tilstrekkelig for ulike anvendelser.

2.3 Sentrale regionale inndelinger og standarder

Standardisering av definisjoner og klassifiseringer er viktig for å skape sammenlignbare enheter både i tid og på tvers av statistikkemner. Innenfor regional statistikk gjelder dette særlig de regionale inndelingene. SSBs arbeid med og bruk av regionale inndelinger er dokumentert i en egen publikasjon (SSB 1999a). I denne publikasjonen er i alt 44 regionale inndelinger omtalt.

Regional statistikk er tradisjonelt ofte stedfestet og gruppert med kommune (eller grunnkrets) som geografisk enhet, og svært mange regionale standarder benytter kommune som byggekloss. Vi vil i dette arbeidet ikke drøfte disse standardene nærmere, men bare forutsette at så lenge statistikken er stedfestet med kommune som geografisk nøkkel vil det være rimelig enkelt å aggregere registeropplysninger opp til disse regionale enhetene. Vi vil i stedet legge vekt på et mer detaljert perspektiv, i betydningen de mulighetene stadig mer detaljert stedfestede registerdata og effektive GIS-løsninger gir til å sammenstille statistikk til fleksible og sammensatte enheter. Dette er nærmere drøftet i kapittel 3.

De regionale inndelingene som benyttes i SSB, er mange og forskjellige, og de krever ulik grad av oppdatering og vedlikehold. Noen inndelinger er tilpasset spesielle formål, mens andre er mer allmenne. For noen statistikkemner er også selve produksjonen av statistikk nært knyttet til arbeidet med å vedlikeholde de regionale inndelingene. Dette gjelder for statistikk på områder som grunnkretser og tettsteder.

Noen inndelinger er viktigere enn de øvrige, fordi de fungerer som byggeklosser i de øvrige inndelingene (f.eks. fylke, kommune, grunnkrets), er mye brukt eller fordi de tradisjonelt har en sentral funksjon i statistikkene.

De viktigste regionale inndelingene er:

- kommune - og sammenstillinger som bygger på kommune, f.eks. økonomisk region, fylke og landsdel²
- grunnkretser, delområder og bydeler
- tettsteder

Kommune

Inndelingen i kommuner er en tradisjonell og hevdvunnen inndeling innenfor regional statistikk. Inndelingen er rimelig stabil (siste endring av betydning skjedde i 1994, med sammenslåinger av flere kommuner til ny storkommune Fredrikstad), men det er år om annet noen mindre grensereguleringer som medfører areal- og befolkningsmessige overføringer. Kommuneinndelingen er grundig dokumentert i SSB 1999a. og i den løpende befolkningsstatistikken.

Grunnkretser

SSB eier og forvalter grunnkretsinnndelingen, som består av ca. 14 000 enheter. SSB mottar årlig om lag 10 søknader fra kommunene om endring av grunnkretser. I tillegg til at grunnkretskatalogen i SSB oppdateres, må også grunnkretsgrensene som Statens kartverk forvalter oppdateres, og kommunene må registrere endringene på adressene i GAB-registeret.

Det er avdekket et visst kvalitetsproblem knyttet til registrering av grunnkrets for adresser i GAB. SSB har tatt dette opp med Kartverket, men konkrete tiltak med sikte på å forbedre dette er p.t. ikke satt i verk.

² Det finnes mange flere sammenstillinger, men disse er de viktigste.

SSB har utarbeidet en nabokretskatalog som viser avstand (distanse i meter og kjøretid i minutter) mellom nabokretser målt mellom befolkningstyngdepunkter i grunnkretsene. Disse dataene er i 2000 beregnet på nytt med GIS-baserte løsninger og nye datakilder for vegnettet. Disse avstandsdatene er sammenlenkbare, slik at avstandene mellom alle kretsene i prinsippet kan måles. Nabokretsdataene er beregningsgrunnlag for kriteriene reisetid i KRDs inntekts- og overføringssystemer for kommunene.

Tettsteder

Tettstedene bestemmes av størrelsen på befolkningen og bygningstettheten i et område. Befolkningsstatistikk for tettsteder har t.o.m. 1998 bygget på adresseopplysninger som kommunene registrerer i GAB. Avgrensningen av tettstedene har blitt gjort hovedsakelig i forbindelse med folketellingene, i samarbeid med kommunene og Statens kartverk. Fra og med 1999 er det imidlertid tatt i bruk en metode for automatisk avgrensning av tettstedene ut ifra kriteriene i tettstedsdefinisjonen. Ved bruk av geografiske informasjonssystemer kan man avlede om en adresse skal ha kode tett eller spredt, dvs. om de ligger innenfor eller utenfor et tettsted (Dysterud 1999). SSB skal stå for registreringen av denne koden i GAB, og avgrensningen skal foregå årlig. Befolknings- og arealstatistikk for tettsteder vil produseres årlig.

Skillet mellom bosettingsformene tett og spredt brukes i mange analyser som en viktig variabel for å forklare variasjoner i sosiale, miljømessige og demografiske forhold.

Organisering og forvaltning av regionale standarder

Forvaltningen av regionale inndelinger utføres av de fagseksjonene som har ansvar for fagstatistikker som er tettest koblet med og mest relevant for den aktuelle inndelingen. Dessuten er det disse seksjonene som har mest faglig innsikt og kontakt med relevante fagmiljøer.

For å unngå dobbeltarbeid med hensyn til oppdatering av inndelingene og forskjellige versjoner internt, er det viktig med en klar ansvarsfordeling. I NOS "Regionale inndelinger" og i informasjonssystemet for standarder er det med et punkt om ansvarlig seksjon for alle de omtalte regionale inndelingene. Eventuelle skifter av ansvaret for inndelingene blir behandlet i Standardutvalget og kunngjøres for aktuelle seksjoner. I informasjonssystemet for standarder er det i tillegg mulig å laste ned ulike kataloger for regionale inndelinger. Dette informasjonssystemet er noe mangelfullt og har ikke i tilstrekkelig grad blitt oppdatert av de ansvarlige seksjonene.

2.4 Regional statistikk i SSB

SSB produserer regional statistikk innenfor de aller fleste statistikkområdene:

- personstatistikk
- næringsstatistikk
- kommunal statistikk

Arbeidsmarkedsstatistikk (som er en svært sentral del av den regionale statistikken) kan tilhøre alle tre gruppene avhengig av bruksområdet for statistikken. KOSTRA-prosjektet vil samordne og effektivisere statistikk fra kommuneregnskap og sektorstatistikk for kommunale tjenester Dette er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Regionalfordelt næringsstatistikk kan videre deles i to:

- strukturstatistikk (deler av den blir oppsummert og samordnet i fylkesfordelt nasjonalregnskap)
- statistikk for aktuell økonomisk utvikling

Vi vil særlig trekke fram to prosjekter eller aktiviteter av betydning for i den regionale næringsstatistikken. Det pågår et arbeid i Seksjon for bedriftsregister med stedfesting av alle bedriftene i bedrifts- og foretaksregisteret. Formålet med denne aktiviteten er å tilordne bedriftene en mest mulig detaljert (gate)adresse, slik at øvrige adressedata (f.eks. grunnkrets og koordinater) kan hentes fra GAB. Det skal også utvikles rutiner som sikrer at nye bedrifter og bedrifter som endrer adresse får påført korrekt adresse som resultat av de løpende rutinene. Dette arbeidet gir helt nye muligheter for detaljert regionale statistikk knyttet til bedrifter og foretak, og vil styrke SSBs tilbud på dette feltet vesentlig. Videre pågår det en rekke aktiviteter som skal sikre en mer hensiktsmessig registrering av arbeidstakere i

trykdeetatens arbeidsgiver/arbeidstaker-register (AA-registeret). Et av formålene med dette er å innføre en mer korrekt struktur med foretak og bedrift, og at arbeidstakerne blir registrert på riktig bedrift. Dette er helt nødvendige aktiviteter får å kunne gjennomføre mer detaljerte studier av den geografiske fordelingen av det regionale arbeidsmarkedet.

2.5 Forskning og analyse

Omfanget av forskning og analyse i SSB basert på regionalstatistikk er forholdsvis beskjedent i forhold til statistikkproduksjonen, og utgjør også bare en liten del av forskningsvirksomheten i SSB. Den viktigste aktiviteten foregår i forbindelse med analyser av kommunal økonomi og mer generell regional utvikling med vekt på arbeidsmarked og befolkningsutvikling. Det foregår i tillegg noe aktivitet i tilknytning til befolkningsfremskrivningene og analyser av befolkning og levekår, i tilknytning til det fylkesfordelte nasjonalregnskapet, samt noe aktivitet innen miljøområdet. Bortsett fra dette må utnyttingen av regionale opplysninger i analysevirksomheten karakteriseres som sporadisk.

Seksjon for nasjonalregnskap (seksjon 210) utarbeider fylkesfordelt nasjonalregnskap (FNR). Ved det fylkesfordelte nasjonalregnskapet har SSB en mulighet til å se på hvordan hovedstørrelser fra nasjonalregnskapet fordeler seg på fylker. Det vil dermed utgjøre en viktig input for å si noe om verdiskapingen rundt om i landet. FNR lages ved hjelp av et sett av fordelingsnøkler som fordeler tallene fra nasjonalregnskapet ut på fylkene.

Ved seksjon for miljøstatistikk (seksjon 220) arbeides det med modellering av utslipp til luft og arealstatistikk som muliggjør videre analyse og forskning på regionalt nivå.

Regionale analyser inngår i virksomheten til Seksjon for demografi og levekårsforskning (seksjon 310) hovedsakelig gjennom befolkningsframskrivninger, en varierende portefølje av forskningsprosjekter og gjennom seksjonens løpende tolkning av statistikkprodukter angående særlig befolkning, men også levekår - ikke minst i forbindelse med denne statistikkens videre liv i det offentlige rom.

Befolkningsframskrivingene, som er den viktigste (mest regelmessige) av disse tre virksomhetene, inneholder gjennomgripende regionale elementer både i analysen av observerte utviklingstrekk, modellutviklingen, fastsettelsen av forutsetningene og fremstilling og analyse av framskrevne befolkningsstall. Både når det gjelder befolkningsstørrelsen, flyttestrømmene, fruktbarheten og dødeligheten står regionale analyser sentralt.

Regionale analyser inngår i forskningsprosjektene om innenlandske flyttemønstre, fruktbarhetstrender og dødelighetsvariasjoner. Analysene av bydelsvariasjoner i levekår i storby (Oslo) og analysene av bokonsentrasjon blant innvandrere i Oslo er eksempler på regionale analyser av deler av landets befolkning på lavt geografisk nivå.

Tolkninger og kommentarer til den løpende statistikken kan være noe mer ad hoc, men ikke minst seksjonens service overfor forvaltning og media skjer ut fra behovet for å forklare regionale utviklingstrekk i statistikken, særlig gjelder dette den regionale befolkningsutviklingen og innvandrerspørsmål. Mer regelmessig kanaliserer seksjonen sin løpende tolkning av regionale utviklingstrekk gjennom publikasjoner som Sosialt utsyn og Samfunnspeilet.

Ved Forskningsavdelingen er virksomheten rundt analysene av den generelle økonomiske utviklingen på regionalt nivå trappet betydelig ned siden midten av 1990-tallet. Det har sammenheng med sviktede oppdragsfinansiering og bemanningsavgang sammen med en erkjennelse av at nytten av den omfattende satsningen på å bygge ut modellen REGARD ikke sto i forhold til ressursbruken. Som en følge av dette ble modellen sterkt forenklet på økonomisiden, mens spesifikasjonene når det gjelder demografi, flytting og arbeidsmarked ble beholdt. Siden forenklingen har den viktigste anvendelsen av REGARD vært i forbindelse med utarbeidingen av de halvårlige konjunkturrapportene for Sparebank 1 gruppen. I 2000 er REGARD også benyttet i forbindelse med regionale nedbrytninger av de generelle økonomiske utviklingstrekkene i forbindelse med Regjeringens kommende langtidsprogram, Landsdelsanalysegruppen og neste års regionalmelding.

Den regionale analysen innen demografi og arbeidsmarked har siden midten av 1990-tallet vært konsentrert rundt et nordisk samarbeidsprosjekt om regional arbeidsmarkedsmobilitet. I prosjektet er det blant annet analysert hvordan mobiliteten i arbeidsmarkedet avhenger av utdanningsnivået, og forskjeller i mobilitet og flyttemønstre mellom opp- og nedgangskonjunkturer er belyst. Videre er mobiliteten sett i sammenheng med regional næringsutvikling, og mobilitet er analysert i tilknytning til skifte av jobb og ved overganger inn og ut av sysselsetting.

Kommunal- og regionaldepartementet har tradisjonelt bidratt med finansiering av Forskningsavdelingens analyser innen kommunal økonomi. Opprinnelig var den viktigste delen av denne analysen konsentrert rundt fremskrivninger av sysselsettingsbehovet i ulike kommunale sektorer. Fra midten av 90-tallet er analysene utvidet til å studere fiskale forskjeller mellom kommuner, blant annet i tilknytning til vurdering av inntektssystemet og til å utarbeide nye kommuneklassifiseringer for å sammenligne resultatene av kommunenes virksomhet. I de siste to årene har Forskningsavdelingen også deltatt i et samarbeidsprosjekt med Frisch-senteret om analyser av fordeling og effektivitet innen kommunale pleie- og omsorgstjenester.

2.6 Formidling og publisering - distribusjonsformer for regionale data

SSB hovedkanal for publisering er elektronisk via webtjenesten og internett. Her tilbys det en rekke regionale data, i første rekke gjennom følgende tjenester:

Dagens statistikk - med nyheter og hjemmesider for hver statistikk, og kommune- og fylkesfordelte tabeller.

Kommunefakta - sosiale og demografiske nøkkeltall om den enkelte kommune. Tallene omfatter bl.a. befolkning, barnehager, utdanning, valgresultater, arbeidsløshet, inntekt, helse- og sosialstatistikk. I tillegg til tall for den enkelte kommune, presenteres også sammenlikningstall for fylkes- og landsgjennomsnitt. Kommunefakta vil etter hvert bli utvidet og supplert med andre indikatorer, og den oppdateres regelmessig. SSB har startet prosjektet Formidling 2002, som skal utvikle løsninger for elektronisk formidling av regionalbasert og annen detaljert statistikk via SSBs webtjeneste. Prosjektet skal ivareta både formidling fra KOSTRA og folke- og boligtellings (FoB2001) behov for elektronisk publisering.

KOSTRA nøkkeltall - kommunale regnskaper og tall for de ulike tjenesteområder som helse, utdanning, barn og miljø.

I tillegg publiserer de fleste seksjonene egne fagstatistikker som er regionalt fordelt. Mange av disse publiseringene er papirbaserte som et supplement til den elektroniske publiseringen. Seksjon for informasjon og publisering koordinerer oppdrag som går på tvers av seksjoner, dvs. oppdrag der en bruker etterspør statistikk fra flere statistikkområder. Oppdragsgruppa i Seksjon for folke- og bolig telling utfører oppdrag som krever kobling av mikrodata på tvers av seksjoner.

Som et internt arbeidsverktøy har SSB utviklet regionaldatabasen (RD), som er en statistikkdatabase for regionale data. Denne databasen skal ivareta SSBs behov for å dekke brukerne med større fleksibilitet i tabelluttaket, bedre tilgang på tidsserier for kommuner og andre regioner og bedre muligheter for å få bearbejdede tall og tall ferdig summert for spesielle regioner. Spesielt innen regionalplanleggingen har det vært ønsket om å få tilrettelagt et felles tallmateriale som grunnlag for planleggingen, og sentrale myndigheter har ønsket et enhetlig tallgrunnlag for lettere å kunne sammenligne ulike kommuner, regioner og fylker.

3. utfordringer

Målsettingen for SSBs arbeid med regional statistikk og analyse bør være å beskrive og analysere den sosiale og økonomiske dimensjonen i de regionale mønstrene i Norge, dvs. regionale likheter og forskjeller, prosesser og utviklinger. Forutsetningene for å makte dette er at det eksisterer et sett av hensiktsmessige regionale inndelinger og klassifiseringer, og at vi kan 'fylle' disse strukturene med relevant statistikk.

Vi vil i første rekke legge vekt på følgende generelle utviklingstrekk og trender ved omtalen av de utfordringene som SSB står overfor på feltet regional statistikk og analyse:

1. Økende krav til større detaljeringsgrad og bedre presisjon i statistikk og analyser - men også et behov for å overskue helheten
2. Forbedret aktualitet på statistikken, dvs. kortere produksjonstid
3. Større fleksibilitet i inndeling og struktur av statistikken og ved bestilling av data
4. Mer brukertilpassede formidlingsløsninger, dvs. mer fleksible og brukervennlige løsninger. Dette omfatter løsninger som inkluderer:
 - internettbasert formidling
 - statistikk direkte fra databaser
 - interaktivt uttak, dvs. at brukerne i større grad kan bestille data selv på en fleksibel måte
 - kartbaserte løsninger for avgrensning av geografisk område for statistikken
5. Forventinger om raskere respons på henvendelser til SSB

SSB har lagt vekt på alle disse utviklingstrekkene i det utviklingsarbeidet som er drevet de seinere årene, og det er gjennomført en rekke tiltak som tar opp i seg disse utfordringene.

Følgende utviklingstrekk får trolig stadig større konsekvenser for SSB:

- bedre tilgang på registerdata med tilstrekkelig kvalitet
- nye teknologiske muligheter gjennom bruk av ulike typer register- og databaseløsninger
- ny funksjonalitet i GIS-baserte verktøy og løsninger, også hos brukerne av SSBs data

3.1 Brukere og brukerbehov

Det er en rekke viktige brukere av regional statistikk:

- offentlig forvaltning - inkl. departementer, direktorater, kommunal og fylkeskommunal virksomhet
- undervisning - universitet og høyskoler, videregående skoler
- forskning og utvikling
- konsulentmiljøer
- presse, media
- privat og offentlig næringsliv
- allmennheten

Det er vanskelig å si noe mer konkret om hvem som er 'de viktigste' av disse brukergruppene, i betydningen omfang eller volum på bruken. SSB mangler intern statistikk som kan gi en oversikt over dette. Selv om det er mulig å skaffe til veie opplysninger om brukerne og bruken av statistikken, er det likevel vanskelig å sette opp en systematisk oversikt over dette.

SSB har i tilknytning til Folke- og boligtellingsen 2001 gjennomført en rekke utredninger, møter og seminarer med potensielle brukere av regional statistikk. Det er bl.a. arrangert et seminar om geografisk informasjon (SSB 1998b), et eget seminar om produkter rettet mot brukere innenfor kommunal forvaltning (SSB 1999b), og det er gjennomført et forsøk med formidling av detaljert personstatistikk for små, egendefinerte geografiske områder (Høydahl 2000).

Under er de viktigste brukerbehovene framsatt i forbindelse med FoB2001-prosjektet oppsummert.

1. Det er viktig at SSB kan tilby regional statistikk knyttet til et sett av *faste og stabile regionale enheter* som kommune, landsdel, fylke, økonomiske regioner, kommune, delområde, bydel, grunnkrets, tettsted og bostedsstrøk.
2. Det regionale mellomnivået mellom fylke og kommune (dvs. de nåværende økonomiske regionene) bør endres slik at denne inndelingen kan *bryte fylkes- og ev. kommunegrensene*. Alternativt bør det utarbeides en supplerende inndeling der dette er ivarettatt.
3. Det er behov for *større fleksibilitet* i uttak av regionale data. Dette omfatter typisk data for områder som går på 'tvers' av fylkes-, kommune- og grunnkretser. Det er også et økende behov for at *brukerne selv kan avgrense et fritt definert geografisk område*. Det er i første rekke basis befolkningsdata (alder og kjønn), noen husholdningsdata, boligdata og grunnleggende bedriftsdata (næring, størrelse, arbeidsplasser) som er etterspurt i slike løsninger. Det er ønskelig med mer fleksible systemer og rutiner i SSB for å møte denne etterspørselen.
4. *Grunnkretsinnndelingen er en sentral byggekloss* i den regionale statistikken. Grunnkretsene fungerer bra som de minste databærende enhetene for mange formål. Men kvaliteten på den grunnkretsfordelte statistikken må forbedres, og det er ønskelig at grunnkretsinnndelingen revideres for en del områder, da kommunene ikke alltid 'kjenner seg igjen' i gjeldende inndeling. SSBs gjeldende kvalitetskrav for grunnkretsstatistikken er for mange formål ikke gode nok.
5. Det er behov for *et supplement til grunnkretsene* som de minste geografiske databærende enhetene.
6. *GAB-registeret som kilde for geografiske data* (bl.a. adresser, grunnkretser og koordinater) er meget sentralt, og det er viktig med et løpende og intensivt kvalitetsarbeid for de sentrale kjennmerkene. Dette inkluderer ikke minst det pågående arbeidet med samordning av adressebegrepene i GAB og i Det sentrale folkeregisteret, som er en forutsetning for at boligadresseprosjektet skal bli vellykket.

3.2 Viktige utviklingstrekk - trender og utvikling

Økende bruk av registre med individopplysninger

SSBs gjeldende strategi fokuserer på en økende bruk av individbaserte registre, og mindre bruk av tradisjonell datainnsamling med skjema. Det blir stadig viktigere å utnytte eksisterende datakilder framfor å basere seg på innsamling av data i egen regi. Fordelene med dette er flere og åpenbare:

- det fører til sterkt redusert oppgavebyrde for oppgavegiver (allmennhet, næringsliv, m.fl.)
- det fører til bedre kvalitet på statistikken
- det er effektivt for SSB, og reduserer SSBs kostnader til datainnsamling

Dessuten erfarer SSB en redusert svarvillighet på telefon og skjema (pga. økende aktivitet fra andre institusjoner og firmaer som samler inn data, lavere svarlojalitet, frykt for 'storebror ser deg', mm.), og en økende bruk av registre kan motvirke denne tendensen.

En økende bruk av eksterne registre medfører også noen ulemper for SSB, bl.a. en større avhengighet av andre institusjoners prioriteringer og vurderinger og den betydningen dette kan få for innhold, datakvalitet, oppdateringsrutiner, valg av klassifiseringer og standarder, mm.

Den økende bruk av eksisterende registre medfører også en annen vektlegging av noen typer arbeidsoppgaver for SSB:

- koordinering og samordning
- samspill mellom registre
- kvalitetsarbeid
- standardisering - begreper, standarder, klassifiseringer

Dette kan bl.a. innebære at SSB må bli enda mer aktive som initiativtaker og pådriver, og at SSB ofte må spille rollen som 'mekler' mellom ulike etater. SSBs rolle og ansvar for koordinering og samordning i medhold av statistikkloven kan bli mer omfattende.

Fleksible muligheter for detaljert regional statistikk

Koordinatbasert statistikk og bruk av GIS

Geografiske informasjonssystemer (GIS) er et verktøy som kan utnyttes i alle trinnene i statistikkproduksjonen. GIS kan benyttes for å revidere gamle eller konstruere nye inndelinger, de kan benyttes i statistikkproduksjonen (f.eks. tettstedsstatistikk), til en rekke analyseoppgaver og for å presentere statistikk.

Koordinatfestede opplysninger om befolkning og bedrifter kan aggregeres og presenteres på en fleksibel måte avhengig av ulike behov. Eksempler på dette er rutenett, buffersoner, etc.

GIS kan benyttes til å produsere og formidle statistikk for nivåer under kommune ('subkommunale data').

En viktig utfordring for SSB på dette punktet er å tilby brukerne et tilstrekkelig og hensiktsmessig datagrunnlag som kan benyttes i brukernes egne GIS-løsninger. Dette vil omfatte mest mulig detaljerte data som beholder det vesentligste av den romlige detaljeringsgraden i statistikken. Dette hensynet må veies mot kostnadene ved å produsere og vedlikeholde slike data med en tilstrekkelig kvalitet, og også skje innenfor rammene av hensynet til konfidensialitet ved publisering.

Adressebase i SSB

I seksjon 320 er det startet et arbeid med å etablere en adressebase (geografi-database).

Adressebasen skal bidra til en effektiv løsning på problemet med produksjon av statistikk for småområder, dvs. geografiske områder under kommunenivå. Adresseopplysninger skal lagres og oppdateres i adressebasen. Målet er å lage et adresseregister som kan gi adressedata for blant annet personstatistikk og næringsstatistikk. Adresse er enheten, og hovedkilden vil være adressedata fra GAB-registeret. I tillegg til selve adressebasen og situasjonsfiler basert på denne, kan det være hensiktsmessig å produsere koplede filer med adressedata der person eller bedrift er enheten.

I dette arbeidet er det aktuelt å se nærmere på de erfaringene Statistikkcentralen i Finland og særlig SCB i Sverige ('Geografidatabasen') har med tilsvarende arbeid.

Statistikk for rutenett

Tradisjonelt er regionale data stedfestet til kommune og grunnkrets. Dette er regionale inndelinger som har stor variasjon i fysisk utbredelse (størrelse). I mange områder vil selv grunnkretser ha en meget stor utstrekning, mens det i tettbygde områder er tildels svært små kretser.

Rutenett er i første rekke aktuelt for presentasjon og analyse av data. Ruter som regional enhet øker fleksibiliteten og anvendelsen av regionale data. Et rutenett letter analysearbeid og sammenstilling av data fra ulike kilder som benytter forskjellige enheter for stedfesting. Størrelsen på enhetene i rutenettet kan velges og sammenstilles avhengig av de problemstillinger som skal undersøkes, samtidig som ruter er en romlig stabil enhet. Rutenettet gjør det mulig å avlede statistikk for andre geografiske enheter og regionale inndelinger, og det er uavhengig av administrative inndelinger.

Rutenettbaserte framstillinger av befolkningsdata (også annen type statistikk) er svært godt egnet for alle type romlige analyser av tilgjengelighet eller lokaliseringsformål. Typiske eksempler er dekningsgrader for mobiltelefoni, kundegrunnlag for handelsbedrifter eller servicetilbud, lokalisering av kollektivtraséer og holdeplasser, m.fl. I Sverige og Finland er det utført et omfattende analysearbeid basert på befolkningsdata fordelt på km²-ruter. Noen erfaringer er bl.a. oppsummert i Statistics Finland 1997.

SSB har i 2000 startet et utredningsarbeid med statistikk for rutenett. Arbeidet viser interessante muligheter innenfor flere felter. Arbeidet skal videreføres bl.a. for å avklare om rutenett kan bli en ny regional enhet for formidling av data, f.eks. fra den kommende folke- og boligtellingsen. Adressebasen er en helt nødvendig forutsetning for at SSBs planer om statistikk for rutenett skal kunne realiseres.

Internasjonale krav

Regional statistikk må ikke sees bare i et nasjonalt perspektiv, men også internasjonalt. Det er et økende behov for å se Norge i en internasjonal sammenheng, spesielt i forhold til EU, FN/ECE og nordisk samarbeid. Det må avklares hva som kreves fra EUROSTAT/EU, og gjennom EØS-avtalen, og om det er andre internasjonale føringer (formelt og/eller uformelt) som kan få betydning for SSBs arbeid med regional statistikk.

SSB har utarbeidet en 'NUTS-analog' regional inndeling (se avsnitt 3.5). Norge er (gjennom EØS-avtalen) i liten grad forpliktet til å rapportere statistikk knyttet til denne inndelingen (se også vedlegg 5).

3.3 Regionalstatistiske utfordringer

Bosettingsmønsteret i Norge - bostedsregistrering i personstatistikken

Kvaliteten på datagrunnlaget fra Det sentrale folkeregister er generelt svært god, men bostedsregistreringen gjengis i en del tilfeller ikke korrekt i forhold til den faktiske situasjonen (dvs. at alle bosatte skal være registrert i samsvar med døgnhvileprinsippet). Også manglende og forsinkede flyttemeldinger bidrar til slike avvik. For mange analyse- og planleggingsformål vil det faktiske bostedet være av svært stor interesse. En undersøkelse i etterkant av Folke- og bolig tellingen i 1990 konkluderte med at 5,5 prosent av personene plasseres på feil bosted. Mye av avviket skyldes den juridiske bostedsdefinisjonen som er lagt til grunn i Det sentrale folkeregister.

Det viktigste er å kunne registrere studenter på deres faktiske bosted, dvs. på studiestedet. Dette er foreslått gjennom endringer i forskriftene, men senest i 1999 ble dette avvist på politisk hold, pga. hensynet til de kommunene som dermed ville få redusert sitt innbyggertall i statistikkene (og dermed konsekvenser for inntektsoverføringer, mm.). SSB forsøker å ta hensyn til dette ved egne spørsmål om faktisk bosted på boligskjemaet i FoB2001. Dette vil imidlertid kun få betydning for statistikken på tellingstidspunktet, da det ikke innebærer noen endringer i løpende rutiner.

Boligadresseprosjektet - utvidet adressebegrep i GAB

Som en del av FoB2001 er det startet et eget boligadresseprosjekt, der alle boliger i flerbolighus skal identifiseres med en egen og unik adresse. Dette innebærer bl.a. en oppgradering av GAB-registeret og en utvidelse av adressefeltet med et felles bolignummer både i GAB og DSF.

Boligadresseprosjektet vil kraftig forbedre mulighetene til å danne husholdninger i SSBs statistikk, og dermed forbedre statistikk om sosiale forhold, helse og levekår. Dette skjer ved at også bolig-, familie- og husholdningsstatistikken blir regelmessig oppdatert og forbedret, noe som vil være til stor nytte for kommunenes boligplanlegging og utbygging av institusjoner for eldre (pluss en rekke flere gode formål!), samt gi et bedre grunnlag for utformingen av fordelingspolitikken. Det er svært viktig at den situasjonen som tellingen og oppgraderingen av registrene etablerer, ikke forvitrer som følge av manglende oppfølging og vedlikehold, dvs. pga. manglende kvalitet og presisjon i bostedsregistreringen. Dette er en generell problemstilling, at spesielle tiltak og 'ryddejobber' må følges opp gjennom de løpende rutinene i de ulike systemene.

Prosjektet vil også gi nye muligheter både for bruk av GIS og produksjon av regionalstatistikk. Presisjonen i stedfestingen av registerdata vil øke, men dette er neppe av vesentlig betydning for SSBs bruk.³ Viktigste i en regional sammenheng er den nødvendige og omfattende registersamordning som pågår mellom de sentrale 'regional-registrene' GAB og DSF. Dette arbeidet omfatter en kraftig kvalitetsforbedring av registrene, og forbedring av rutinene for informasjonsflyten av sentrale adressedata mellom de to registrene.

³ Dagens presisjon i stedfesting av f.eks. befolkningsdata er knyttet til gateadresse og oppgang (f.eks. Storgata 14 A; såkalt 17 posisjoner i numerisk adresse), og dette er for de aller fleste behov detaljert nok. Med boligadresseprosjektet vil boliger og befolkning stedfestes til den enkelte etasje og bolig (i flerbolighus), men ennå har vel ikke SSB begynt å publisere statistikk etter høyde over havet?

Arbeidsmarkedstatistikk

Statistikk om det regionale arbeidsmarkedet er viktig i analyser som skal beskrive regionene og regionaliseringen av Norge. Arbeidsmarkedet kan sees på som 'limet' i regionene, eller en av drivkreftene i etableringen av nye regioner.

Statistikk om arbeidsreiser er et eksempel på et godt datagrunnlag som finnes i SSB, men som blir benyttet i svært liten grad. I noen grad blir disse data solgt eksternt. Statistikk om arbeidsreiser er et kraftig regionalstatistisk datasett. SSB utarbeider ikke direkte arbeidsreisestatistikk i dag, men grunnlaget for en slik statistikk er absolutt til stede. Gjennom registreringen av alle bedrifter og tilhørende arbeidstakere gis det muligheter for å utlede statistikk om arbeidsreiser. En slik statistikk vil fortsatt ha klare forbedringspunkter, men allerede slik dette grunnlaget foreligger i dag er det et stort uutnyttet potensiale for mange regionale analyser. Her som ellers vil en målsetting om å ta dataene i bruk være et kraftig incitament til videre arbeid med å forbedre datagrunnlaget.

De viktigste problemområdene omfatter bl.a.:

- bedrifter og foretak - det må være riktig struktur på inndelingen i bedrifter og foretak
- statistikken må foreligge på riktig nivå. Dette er problematisk spesielt for noen bransjer - f.eks. anleggssektoren, der det meste av statistikken foreligger kun på foretaksnivå
- yrke må registreres (og vedlikeholdes!) for arbeidstakerne. Dette er en sentral variabel for pendlingsanalyser.

Spesielle yrkesgrupper som er problematiske:

- transportsektoren - hvor er egentlig arbeidsstedet for en lastebilsjåfør eller en skipskaptein?
- konsulentbransjen (og andre grupper, f.eks. personer med hjemmekontor, avisbud, m.fl.) - ditto - arbeidstakere som arbeider litt her og litt der, dvs. de er sjelden på bedriftens adresse?
- forsvaret, som har systematisk feil registrering av arbeidssted, med en fiktiv (eller ikke korrekt) adresse i AA-registeret

Noen kontroll av at riktig person er meldt inn på riktig bedrift i AA-registeret er aldri utført i SSB. Det er kun gjennom årskontrollen, eventuelt ad hoc kontroller av samme type, at dette gjennomgås av arbeidsgiver.⁴

I statistikk fra tidligere folketellinger (der alle arbeidstakere ble direkte kontaktet) kunne det gis opplysninger om bl.a. følgende:

- frekvens på arbeidsreiser, dvs. hvor ofte det reises - bl.a. for å kartlegge uke el. dagpendlere
- reisemåte, dvs. om det benyttes føtter, egen bil, kollektive løsninger, mm.

Slike problemstillinger er det ikke mulig å avdekke gjennom dagens registerbaserte datainnsamling.

Økende tilgang til data for kommunal aktivitet - KOSTRA

'Kommune-Norge' er en sammensatt materie, og det er store regionale variasjoner i rammevilkår, tjenestetilbud og servicegrad. En analyse av disse forholdene kan fungere som en termometer og en indikator på regionale ulikheter og forskjeller

SSB har startet et omfattende utviklingsprosjekt KOSTRA, som har som mål å bringe fram relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen skal gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne. De viktigste effektene av KOSTRA i forhold til regional statistikk og analyse er i første rekke følgende:

- bedre og mer omfattende data om kommunal tjenesteproduksjon, effektivitet og servicegrad
- økt vekt på standardisering og samordning

⁴ Seksjon for arbeidsmarkedstatistikk kontrollerer at det er riktig *antall* personer på de enkelte bedrifter. Hvis feil blir oppdaget og meldt til trykkesystemet, må trykkeskontoret sørge for å få rett mann på rett plass. Denne kontrollen har blitt utført på nivå kommune x næring, som er det nivået arbeidstakerstatistikken blir publisert på. Seksjon 260 har antydnet at de ikke har ressurser til å utvide denne kontrollen til nivåer under kommune, dvs. riktig bedrift om disse ligger i samme kommune.

- forbedret aktualitet, og kraftig effektivisering av datainnsamling og -revisjon gjennom elektroniske og automatiske løsninger
- samkjøring av økonomiske styringsdata og tjenesteproduksjon
- mer effektive og brukertilpassede formidlings- og tilbakeføringsløsninger av statistikk og nøkkeldata

I KOSTRA er sammenlikningsperspektivet sentralt - hvordan er min kommune sammenliknet med gjennomsnittet for fylket eller for andre kommune av samme type - ligger jeg godt eller dårlig an. KOSTRA har tatt i bruk en ny standard for å gruppere kommuner etter likhet (Langørgen, A. og Rolf Aaberge 1998), og det må vurderes om denne kommuneklassifiseringen skal innføres som en supplerende standard i SSB, eller om den skal integreres i den eksisterende kommuneklassifiseringen.

SSB har iverksatt IDUN-prosjektet (Informasjon og DataUtveksling med Næringslivet), som også vil få føringer for arbeidet med regional statistikk. Sentralt i dette prosjektene er det at SSB i økende grad vil presentere statistikk for et mer detaljert geografisk nivå. I IDUN-prosjektet er et av formålene å relatere den enkelte bedrift i forhold til sammenliknbare enheter (såkalt 'benchmarking')⁵, og i KOSTRA er det aktuelt å presentere statistikk for nivåer under kommune (f.eks. de større sykehusene). Vi ser at perspektivet for detaljeringsgraden av statistikk fra SSB er under utvikling, og dette vil opplagt også få føringer for SSBs rolle som produsent og formidler av regional statistikk.

3.4 Konfidensialitet

Statistikk for små geografiske områder øker mulighetene for identifisering av personer og bedrifter (oppgavegivere) i statistikk fra SSB. Ved publisering av data for små områder vil lokalkunnskap hos brukerne lettere bidra til identifisering. Det samme vil fleksible muligheter for brukerne til selv å definere geografisk område for statistikken, f.eks. ved ulike kartbaserte løsninger⁶. Dette aktualiserer behovet for konkrete retningslinjer for anonymisering av data.

SSB er i ferd med å avklare⁷ strategi og retningslinjer for detaljeringsgraden ved publisering av befolkningstabeller. Det er grunn til å anta at utfallet her også vil få betydning for øvrige statistikkområder. De nye retningslinjene er basert på følgende prinsipper:

- Opplysninger må ikke offentliggjøres slik at de kan føres tilbake til oppgavegiver eller annen identifiserbar enkeltperson eller bedrift
- Opplysninger kan unntaksvis av hensyn til en hensiktsmessig oppbygging av statistikken offentliggjøres slik at de kan føres tilbake til oppgavegiver eller annen identifiserbar enkeltperson eller bedrift, dersom dette ikke er til skade for denne (eller urimelig til skade for en juridisk person)

Merk at dette gjelder *publisering* av statistikk, og ikke *utlevering*. Ved utlevering kan det formidles mer detaljert statistikk, men under forutsetning av bl.a. mottaker har konsesjon fra Datatilsynet, at bruken av dataene er knyttet til forskning eller offentlig planleggingsformål og at det er en tidsavgrenset oppgave. Mange brukere av detaljert statistikk vil få dekket sine behov gjennom utlevering, f.eks. planleggere i kommunal virksomhet, forskning, mm.

Hovedregelen er at SSB ikke skal publisere statistikk som kan tilbakeføres til enkeltpersoner, og dette vil være avhengig av bl.a. følgende forhold:

- type statistikk, eller hva slags informasjon det er som offentliggjøres, dvs. hvor identifiserende statistikken er
- størrelsen på det geografiske området - om det er fylke, kommune eller grunnkrets som er enheten

⁵ Det pågår også et prosjekt i seksjon 230 der et av perspektivene er å tilbakeføre detaljert statistikk om energiforbruk til den enkelte bedrift.

⁶ Løsninger der brukeren fritt kan avgrense et område på et kart, f.eks. fritt valgt polygon, et bufferområde rundt en vei eller et annet område, en sirkel med en gitt radius eller en reiseavstand fra et gitt punkt

⁷ De prinsipielle sidene ved publisering og vurdering av konfidensialitet skal vurderes av DM som en egen sak i 2001. I dette avsnittet refereres bare hovedtrekkene i dette arbeidet.

Dette setter store krav til publisering av (særlig) detaljert regional statistikk, og det er behov for videre behandling og drøfting av flere forhold knyttet til dette, bl.a. om det er aktuelt å innføre minimumskrav til størrelse for geografisk område som omfattes av statistikken, f.eks. kommune, grunnkrets, tettsted, rute, selvvalgt område, mm. Kravet til størrelse kan være basert på minimum antall observasjoner, eller også et minimumsareal (utstrekning av det geografiske området).

Konfidensialitetshensynet kan i mange sammenhenger stå mot hensynet til brukerønsker om mer fleksibilitet og større detaljeringsgrad ved publisering av statistikk. Disse vurderingene krever et strategisk valg av SSB mht. hva som skal være absolutte krav knyttet til publisering og konfidensialitet.

SSB må imidlertid fortsatt vurdere datakvaliteten og om denne er tilstrekkelig god for detaljert publisering, og om slik publisering av detaljert statistikk vil medføre at SSBs omdømme i opinionen blir påvirket i negativ retning (med rette eller urette), dvs. om dette vil svekke SSBs status og posisjon som en trygg og tillitvekkende institusjon, som ikke sprer om seg med data om deg og meg.

3.5 Stedfesting, geografiske enheter og regionale inndelinger

Stedfesting i SSBs statistikker - etablering av regionale data

Enhetene i SSBs statistikker stedfestes på ulike måter:

- indirekte stedfesting - stedfesting til et område, som igjen er stedfestet (grunnkrets, kommune, m.fl) - (også kalt 'etikettmetode')
- direkte stedfesting - f.eks. med koordinater til et fast punkt (eksempler: boligadresse, bedriftsadresse, observasjoner i miljøstatistikk)

Adressebegrepet er særlig viktig i stedfesting av statistikk, og da spesielt registre med enkeltindivider, f.eks. personer i Det sentrale folkeregisteret og bedrifter i Bedrifts- og foretaksregisteret. Dette fordi detaljerte adressedata med koordinater er en absolutt forutsetning for fleksible aggregeringer og sammenstillinger, f.eks. til egendefinerte geografiske områder.

Arbeidet med å etablere detaljert regional statistikk er basert på følgende premisser:

1. Statistikken skal i størst mulig grad baseres på registerdata med individopplysninger (dvs. opplysninger om enkeltpersoner eller - bedrifter).
2. De sentrale enhetene i det regionale statistikkssystemet er *personer* (med data fra DSF), *husholdninger* (med data fra DSF og GAB), *boliger* (med data fra GAB), *bedrifter* (med data fra BoF, AA-registeret, m.fl) og *adresser* (med data fra GAB).
3. *Adresse* er den 'geostatistiske enheten', dvs. den enheten som kobler individopplysningene til geografien (alternativt *kommune* for utvalgsundersøkelser)
4. Geografisk informasjon (f.eks. grunnkrets, koordinater) hentes via registerkoblinger fra adresseregisteret i GAB
5. Statistikk for regionale enheter skal etableres ved aggregeringer fra mindre til større enheter⁸
6. Kvalitetsarbeidet må skje i et løpende og forpliktende samarbeid med (register)ansvarlige etater

Regional statistikk skal ta utgangspunkt i individopplysninger (personer og bedrifter) og aggregere disse opp til hensiktsmessige enheter, avhengig av det aktuelle formålet for statistikken. Til dette arbeidet skal det benyttes et sett av standardiserte regionale inndelinger.

Alle enhetene som inngår i disse registrene stedfestes ved hjelp av et standardisert adressebegrep (numerisk adresse). De geografiske kjennmerkene hentes fra det offisielle adresseregisteret i GAB ved

⁸ Lokale studier er ofte nødvendig også for å produsere nasjonal statistikk. Hvis det f.eks. skal produseres statistikk over antall personer som er eksponert for luftforurensninger er det nødvendig å studere dette på lokalt nivå. Dette vil gjelde også for andre statistikkområder – selv om fokus er nasjonalt, så må utgangspunktet ofte være lokalt.

hjelp av koblinger med numerisk adresse som koblingsnøkkel. Vedlegg 4 omtaler mer i detalj GAB-registeret som kilde for regionale data.

SSB har altså valgt en strategi der sentrale adressedata oppdateres i registre utenfor SSB. Dette er en fornuftig strategi, da det vil være omtrent umulig for SSB å stå for en tilsvarende oppdatering og kvalitetskontroll i egen regi. Dette innebærer ikke at alle kvalitetsproblemer knyttet til detaljerte adresse-data er løst og er under kontroll, men disse problemene kan bare løses i et forpliktende samarbeid med de øvrige aktørene og ansvarlige etater. Dette omfatter i første rekke følgende aktører og registersystemer:

- Statens kartverk, som ansvarlig for GAB-systemet
- kommunene, som oppdaterer det meste av dataene i GAB
- folkeregistrene, som registrerer bostedsadresse i Det sentrale folkeregisteret
- Enhetsregisteret, som registrerer adresser på foretak⁹
- trygdeetaten, som skal registrere arbeidstakere til riktig bedrift (benytte korrekt bedrifts- og foretaksstruktur) i sine registerløsninger (dvs. AA-registeret)

Det må vurderes om denne strategien skal justeres, og ev. hvilke konkrete oppfølgingsaktiviteter de ulike valgene kan medføre:

- fra hvilke registre skal de ulike geografiske kjennemerkene hentes
- kvalitetsarbeid - skal vi oppdatere data internt i SSB på egen hånd (jf. grunnkretsdataene), eller skal vi satse utelukkende på oppdateringer og kvalitetsarbeid hos de eksterne registereierne
- hvordan skal samarbeidsformene med de ulike aktørene være
- hvor omfattende skal SSBs engasjement være
- hvilke virkemidler skal SSB benytte i dette arbeidet - pisk, gulrot, begge deler - når og hvordan?

Geografiske enheter for presentasjon og analyse av regional statistikk

Grunndata må kvalitetkontrolleres, aggregeres og sammenstilles, da dette er noe av det som ligger i begrepet statistikk. Det må velges hensiktsmessige enheter for presentasjon og analyse av statistikk på ulike regionale nivåer.

Valg av geografisk enhet vil avhenge av flere forhold, bl.a.:

- detaljeringsgraden i primær stedfesting
- formålet med presentasjonen eller analysen
- datakvaliteten i grunndataene
- konfidensialitet

Avhengig av detaljeringsgraden i stedfestingen kan data aggregeres til (nesten) ethvert ønskelig nivå. Med 'økende nivå' blir problemstillinger knyttet til datakvalitet og konfidensialitet redusert, mens det blir mer avgjørende å finne hensiktsmessige regionale enheter i forhold til de problemstillingene som skal belyses.

Nedenfor er det redegjort for de viktigste regionale inndelingene og klassifiseringene som er relevante i forhold til ulike faglige problemområder.

Lavt geografisk nivå

Den tradisjonelle enheten for presentasjon og analyse på lavt geografisk nivå er grunnkretser. Grunnkretsene er en stabil og hensiktsmessig inndeling for mange formål, men den har også noen svakheter:

- grunnkretsene har en svært varierende størrelse, både mht. antall personer og areal
- mange grunnkretser er svært sammensatte mht. næringsstruktur, bosettingsmønster, mm
- mange grunnkretser går 'fra fjord til fjell' - selv om det er mye bosetting (til og med tettsteder) i en mer avgrenset del av kretsen
- grunnkretsene bærer preg av at inndelingen ble fastlagt tidlig på åttitallet, og at de strukturene som lå til grunn da for mange områder ikke er like relevante i dag
- kommunene gir uttrykk for at de ikke kjenner seg igjen i inndelingen

⁹ SSB utarbeider korrekt inndeling av foretak og bedrifter, og registrer adresse på bedrifter. Dette registreres i Bedrifts- og foretaksregisteret

- grunnkretsene er ikke fleksible nok mht. avgrensning av det geografiske område som en kunde ønsker statistikk for
- grunnkretsene er ikke detaljerte nok for mange brukere

Det kan være aktuelt å utvikle andre enheter for presentasjon og analyse av detaljert statistikk på sub-kommunalt nivå:

- poststeder - mange lokale brukere har egen statistikk som er stedfestet med postnummer, f.eks. ulike kunde- og adresseregistre. Postnummer vil være en effektiv koblingsnøkkel mellom SSBs statistikk og brukernes egen statistikk. Postnummer er ikke spesielt godt egnet som statistisk basisenhet, pga. svært varierende utstrekning, de er utviklet for helt andre formål og det er en lite stabil inndeling.
- rutenett - med varierende rutestørrelse

Middels og høyere geografisk nivå

Dette omfatter regionale inndelinger som er aktuelle i en regional faglig sammenheng, dvs. inndelinger som er egnet ved analyser knyttet til planlegging, næringsaktivitet, handelsvirksomhet, arbeidsmarked, pendling, flyttinger, mm. (se vedlegg 2 for flere detaljer).

De mest aktuelle inndelingene omfatter følgende:

- Økonomiske regioner - ("NUTS 4-analog" inndeling) - se også SSB (2000)
- Prognoseregion
- Distriktpolitisk virkeområde
- Arbeidsgiveravgiftsone
- Handelsområder
- Arbeidsmarkedsregioner

Disse inndelingene er i begrenset bruk i dagens arbeid med regional statistikk og analyse. Alle inndelingene er basert på sammenstillinger av hele kommuner (dvs. de bryter ikke kommunegrensene), men noen av inndelingene går imidlertid på tvers av fylkesgrensene. Inndelingene har dermed mange likhetstrekk med ulike typer kommuneklassifiseringer (se neste avsnitt).. Det synes ikke som det er behov for noen revisjon eller supplement til denne typen inndelinger.

By-begrepet

SSB har tidligere skilt mellom by- og herredskommuner. I kommuneloven av 1992 ble det organisatoriske skillet mellom by og herredskommuner opphevet, og den siste lovbestemmelsen som skilte mellom by og land ble opphevet av Stortinget i 1996. På denne bakgrunnen fjernet SSB skillet mellom bykommuner og herredskommuner både i tabeller og i andre kommunebaserte framstillinger.

Den enkelte kommune kan i dag, basert på lokale vedtak, selv ta i bruk betegnelsen by, dersom kommunen har mer enn 5 000 innbyggere og har "et bymessig tettsted med handels- og servicefunksjoner og konsentrert bebyggelse". Siden en slik mer tilfeldig bystatus neppe er interessant for statistikkformål vil ikke SSB benytte dette skillet i statistikk eller analyse. SSB registrerer heller ikke de lokale byvedtakene.

Det er verdt å merke seg at så lenge SSB publiserte statistikk knyttet til byer, så var det hele kommuner som var enhetene i statistikken. Bybegrepet skilte ikke på den delen av en kommune som var mer bymessig i forhold til større ubebygde områder. Dette momentet ble viktigere etter som kommunesammenslåinger medførte at de små og 'ekte' bykommunene (der hele kommunens areal var bymessig bebygd) stadig ble færre.

Kommuneklassifisering

Hovedformålet med kommuneklassifiseringen er å dekke behovet for en allmenn kommunegruppering i offisiell norsk statistikk (SSB 1994b). Klassifiseringen tar sikte på å være til nytte i analyser der en studerer ulikhet mellom kommunetyper som varierer fra sterkt bymessig pregede områder til perifert beliggende områder med ensidig næringsliv, med ulike mellomvarianter. Klassifiseringen kan gi en mer helhetlig oversikt over de regionale variasjonsmønstrene. Klassifiseringen følger kommuneinndelingen ved at hver kommune blir plassert i en klasse. Klassene utgjør ikke sammenhengende områder (se vedlegg 2 for detaljer). KOSTRA har tatt i bruk en ny standard for å gruppere kommuner etter

likhet (Langørgen, A. og Rolf Aaberge 1998), og det må vurderes om denne kommuneklassifiseringen skal innføres som en supplerende standard i SSB, eller om den skal integreres i den eksisterende kommuneklassifiseringen.

Det eksisterer ingen tilsvarende standard for klassifisering av grunnkretser, men kretser er bl.a. klassifisert etter sentralitet (Byfyglien 1986). I de senere år er det arbeidet med å utnytte kretsdata i kombinasjon med opplysninger om avstander mellom kretsene til å gi et mål på bosettingsfordeling internt i kommunen.

Behov for nye standarder

Ved bortfallet av bybegrepet (se over) forsvant det et regionalt nivå i SSBs statistikker, selv om det kan diskuteres hvor relevant dette begrepet egentlig var. Bybegrepet er imidlertid et begrep som er mye brukt i allmennheten, og de fleste har en formening om hva en by innebærer.

SSB bør ikke utvikle noe nytt bybegrep, men heller bygge videre på begrepet tettsted for å beskrive de mer urbane forholdene og prosessene i samfunnet. Tettstedsbegrepet kan utvikles og suppleres i 'begge ender', dvs. både som en videre inndeling av 'tett' og av 'spredt'.

Det er utført et utviklingsprosjekt i seksjon 220 med å definere 'sentrum' i tettsteder. Dette arbeidet tok utgangspunkt i mer funksjonelle kriterier, som tilstedeværelsen av visse servicefunksjoner, offentlige tjenester og handelsfunksjoner. Videre kan en tenke seg en inndeling av de rurale områdene i varierende grader av spredthet, eller avtands- eller tilgjengelighetssoner til tettstedene (ev. av en viss størrelse). Mer generelle mål på befolkningens 'spredthet' i et område kan også utvikles, og dette er utført i seksjon 320 som en del av arbeidet med nye fordelingskriterier til inntektssystemet for kommunene (et oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet).

Generelt vil det være aktuelt med mer dynamiske tilnærminger til regionale strukturer og inndelinger, f.eks. studier av tilgjengelighet til ulike servicetilbud, pendling- og arbeidsreiser, handlemønstre, mm. Inndelinger basert på slike kriterier vil for mange formål være mer interessante enn de mer 'gammeldagse' inndelingene som er knyttet til mer statiske inndelinger (f.eks. kommuner). Samtidig er de statiske inndelingene enklere å forholde seg til enn de mer dynamiske, som jo i sin natur i større grad skal avspeile endringer i samfunnsforholdene.

Økende produksjon og sammenstilling av statistikk på tvers av statistikkområdene (f.eks. kobling av inntekts- og utdanningsstatistikk) setter fokus på varierende bruk av standarder og klassifiseringer, f.eks. bruk av ulike aldersgrupperinger. Dette kan bli et stort problem for brukerne, men er det egentlig et problem for regionalstatistikken?

Regionale inndelinger og digitale kartdata

Tradisjonelt har SSB tilbudt selve dataene for de enkelte regionale inndelingene. For noen regionale inndelinger er det aktuelt å tilby også digitale kartdata (dvs. selve grensedataene; informasjon om utstrekningen av de geografiske enhetene). Dette gjelder i første rekke tettsteder, grunnkretser og delområder, dvs. de mer 'ukurante' enhetene i forhold til kommune- og fylkesinndelingen. Slike grensedata kan formidles både som papirbaserte kart eller som digitale grensedata til bruk i GIS.

SSB bør også vurdere å distribuere digitale grensedata for kommuner, økonomisk regioner, fylker og landsdeler. SCB har tilbudt slike løsninger lenge via sin Internett-baserte Web-formidling.

Slike løsninger krever ev. en avtale med Statens kartverk, men dette burde ikke være vanskelig å få i stand.

3.6 Datakvalitet

Datakvalitet blir stadig viktigere, spesielt for statistikk for små områder. Kvaliteten blir mer synlig for små områder, og eventuelle feil i dataene blir mer avgjørende. Sannsynligheten for at SSB skal publisere 'feil data' øker med minkende områdestørrelse.

Et av de viktigste arbeidsfeltene i regional sammenheng er å arbeide for at kvaliteten i adresseregistret i GAB forbedres:

- arbeide for gjennomslag om at GAB er Norges offisielle adresseregister
- alle adresser må registreres i GAB
- kvaliteten på registreringen av koordinater
- kvaliteten på registreringen av grunnkretser

SSB bør i enda sterkere grad påvirke andre registreiere til å benytte adresseregistret i GAB som kilde for geografiske data:

- DSF - men her er mye utført
- Enhetsregisteret - registrering av adresser til bedrifter og foretak
- trygdeetaten - benytte riktig struktur på foretak/bedrift, og registrering av arbeidstakere til riktig enhet (bedrift)

SSB har startet et systematisk kvalitetsarbeid etter mønster av Total Quality Management /Total Kvalitets Ledelse (TQM/TKL). Dette betyr at eksisterende og nye kvalitetsaktiviteter settes inn i en systematisk ramme. Det systematiske kvalitetsarbeidet skal omfatte alle deler av organisasjonen og alle ansatte, og kvalitetsarbeidet med regionale data skal organiseres innenfor dette konseptet.

3.7 Organisering

Organisering internt i SSB

Det er ingen seksjoner eller miljøer i SSB som har et særlig ansvar for koordinering av regional statistikk og analyse, utover det arbeidet som gjøres i standardutvalget med de regionale standardene (og det samordningsarbeidet som medfølger av fylkesfordelt nasjonalregnskap). Men i praksis er mye koordineringsarbeid utført gjennom det løpende arbeidet knyttet til Seksjon for befolkningsstatistikk, folke- og boligtellingsprosjektet (FoB2001), koordineringen av GIS- og geodataarbeidet i (daværende) Avdeling for samordning og utvikling og Seksjon for informasjon og publiserings arbeid med formidling av regional statistikk (regionaldatabasen, Regionalstatistikk-serien, kommunefakta og oppdragsvirksomheten).

Den manglende koordineringen medfører noen problemer for SSB i forhold til et effektivt arbeid med regionale problemstillinger:

- fagmiljøet i SSB fragmenteres og de samlede ressursene utnyttes ikke godt nok
- vanskelig og ressurskrevende koordinering mellom ulike fagmiljøer
- manglende oversikt over aktiviteter ved andre seksjoner
- mange aktivitetene henger faglig tett sammen og krever koordinert innsats for å løses på en tilstrekkelig god måte
- reduserte muligheter til å bygge opp et faglig tyngdepunkt

Arbeidet med regional statistikk krever en viss breddeaktivitet for å opprettholde nødvendig kapasitet og kompetanse. Denne aktiviteten må være over et visst minstenivå for å utvikle og vedlikeholde tilstrekkelig kompetanse, og det er aktuelt å vurdere en mer samordnet og koordinert innsats av følgende arbeidsoppgaver:

- kvalitetsarbeid med registerdata/grunndata, spes. GAB-data og adressedata i DSF
- samarbeidet med de viktigste eksterne faginstusjonene
- forvaltning og tilrettelegging av felles geodata (adressedata, GAB-data, kartgrunnlag)
- forvaltning og utvikling av sentrale regionale inndelinger
- utvikling av GIS-kompetanse knyttet til regionale analyser
- organisering og formidling av regionale data

Direktørmøtet i SSB har tidligere drøftet noen av disse forholdene, og det var da enighet om at det trengs bedre koordinering på området, og at omfanget av regionalfordelt statistikk stadig er økende.

Det må vurderes om det samlet sett er hensiktsmessig å konsentrere det regionale og geofaglige miljøet i SSB, og da ev. på bekostning av en sterkere tilknytning til andre fagmiljøer. Det er både en fordel

og en ulempe at regionalmiljøet er knyttet til et annet fagmiljø. En tett kobling kan i en viss grad sikre brukermedvirkning og prioritet til viktige oppgaver, samtidig som en slik tett kobling kan virke ekskluderende i forhold til andre fagområder. Den sterke tverrfaglige karakteren til regional statistikk og analyse er et argument for at dette fagområdet bør få en noe friere stilling i forhold til andre fagmiljø. Arbeidet med regionale problemstillinger er bl.a. karakterisert av at det er tverrgående, og at det knytter sammen økonomiske, demografiske og arealmessige fagområder.

I disse vurderingene kan det være aktuelt å vurdere om det også er andre fagmiljøer i SSB som kjennetegnes av stor tverrfaglighet og behov for bredere faglig kontakt. Mye av det arbeidet som utføres i Seksjon for miljøstatistikk kjennetegnes av dette. Et annet moment er også videreføringen av fagmiljøet i Seksjon for folke- og bolig telling etter 2003. Videre må det vurderes om sider ved KOSTRA-prosjektet har elementer som kan knyttes til en regional enhet.

Det er ikke foretatt noen vurderinger av hvilken samlet kompetanse det er nødvendig at SSB behersker for å løse de ulike arbeidsoppgavene på dette feltet. Det er tidligere ikke utarbeidet noen overordnet plan for GIS-satsningen i SSB. Den viktigste grunnen til dette er at GIS er vurdert som et verktøy på linje med andre verktøy, og at det konkrete planarbeidet må knyttes til de enkelte fagområdene, f.eks. regional statistikk, publisering og formidling, FoB2001, befolkningsstatistikk for små områder, stedfesting av bedrifter, mm. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å utarbeide en egen plan for GIS-arbeidet i SSB.

Samarbeid med andre etater og fagmiljøer

SSB baserer i stadig økende grad sin statistikk på utnytting av eksisterende administrative registre i andre etater og institusjoner. Dette innebærer bl.a. at SSB må involvere seg ytterligere i samordningsaktiviteter og kvalitetsarbeid.

SSB må vurdere roller og ansvars- og oppgavefordeling i forhold til flere sentrale aktører i arbeidet med regional statistikk:

- Statens kartverk - ansvarlig for GAB-registeret
- kommunene - registrerer/oppdaterer data i GAB
- Skattedirektoratet og Folkeregistrene - bostedsregistrering i Det sentrale folkeregister
- Enhetsregisteret i Brønnøysund - registrering av adresser for bedrifter og foretak
- trygdeetaten - registrering av arbeidstakere til riktig foretak/bedrift
- Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD) - som en sentral formidler av regional (spesielt kommunal) statistikk
- KOMPAS - medlemsorganisasjon, som formidler regionale data og analyser til kommunale brukere
- PANDA - medlemsorganisasjon, som formidler regionale data og analyser til fylkeskommunal bruk

Samarbeidsrelasjonene er strategisk viktige for SSB, og vi kan innta forskjellige roller knyttet til ulike arbeidsoppgaver:

- ansvarliggjøring av registreierne i forhold til kvalitetsarbeid, og SSBs bistand overfor registreierne i slikt arbeid
- formidling og tilrettelegging av statistikk og analyser - hva skal utføres av SSB og hva kan med fordel utføres av andre institusjoner og miljøer

3.8 Forskning og analyse

Utbyggingen av SSBs statistikkssystemer med større omfang av registerdata og ny teknologi innebærer at mulighetene for analyser av regionale forhold er langt større enn tidligere. Den økte integrasjonen i Europa i løpet av de siste årene har dessuten bidratt til en internasjonal trend med økt interesse for slike analyser. Norske offentlige forvaltningsorganer har også vist økt interesse for regionale analyser, og omfanget av henvendelser til SSB om temaet har økt. Alt dette kan tilsi at feltet blir tillagt økt vekt i årene framover.

Et av formålene med SSBs forskningsvirksomhet er å gi tilbakevirkning på statistikkproduksjonen. Når omfanget av regionalforskning i SSB har vært forholdsvis beskjeden både i forhold til statistikkproduksjonen og forskningsvirksomheten som helhet, slik som omtalt i 2.5, har det blant annet sammenheng med at det ikke er mulig for forskningsvirksomheten å drive forskning og analyse på alle sider av statistikkproduksjonen. Samtidig har andre institusjoner satset i relativt stort omfang på feltet.

Det er naturlig å tenke seg at denne arbeidsdelingen også vil bestå i årene framover. Men på enkelte områder av regionalforskningen hvor SSB har klare faglige fortrinn, bør omfanget av forskning og analyse øke. Som ved utarbeidningen av regionalstatistikken tilsier dette argumentet om faglig tilknytning at en økning i omfanget av analysevirksomheten bør finne sted i de enheter i SSB hvor det emnemessig er naturlig. Til dels kan det være hensiktsmessig at de statistikkproduserende enhetene selv legger større vekt på analyser av regionalstatistikken, og til dels kan analysene knyttes opp mot allerede etablerte faglige områder i SSBs forskningsvirksomhet. Spesielt kan det være aktuelt å styrke forskningen innenfor kommunal økonomi, analyser av mobilitet i arbeidsmarkedet, flytting og pendling, samt analyser av regionale handelsmønstre og investeringsbeslutninger.

Ønsket om å satse mer på analyser av kommunal økonomi må ses i sammenheng med etableringen av KOSTRA. Eksisterende statistikk fra kommuneregnskapene har riktignok sammen med regional demografisk statistikk gitt et brukbart grunnlag for å analysere kommunale variasjoner i rammevilkår, handlefrihet, tjenestetilbud og effektivitet. Betydningen av KOSTRA når det er fullt etablert er at systemet vil heve kvaliteten på grunnlaget for slike analyser både gjennom standardiseringen og flere detaljer. Spesielt vil KOSTRA øke mulighetene for å analysere sammenhengen mellom ressursbruk og produksjon av kommunale tjenester.

Selv om forskningsvirksomheten i SSB har lange tradisjoner med å analysere mobilitet i arbeidsmarkedet og flytting, har grunnlaget for dette også økt i løpet av de siste årene gjennom mulighetene til å koble sammen mikrobaserte opplysninger om person og bedrift. Dette datagrunnlaget vil bli ytterligere forbedret gjennom det pågående arbeidet med å stedfeste alle bedriftene i Bedrifts- og foretaksregisteret. Som omtalt i 3.3 er det fortsatt et potensiale i å forbedre grunnlagsregistreringene av bosted og opplysningene i Arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret. Dette vil gi et bedre grunnlag for både produksjon av statistikk og analyser av mobilitet.

Økt vekt på analyser av handelsmønstre kan dels ses i sammenheng med mobiliteten på arbeidsmarkedet (inklusive arbeidsreisene), men kan også knyttes opp til etableringen av nye større kjøpesentre, tilgjengeligheten til kommunale/regionale servicetilbud og omfanget av turisme og reisetilbud. Men slike analyser har også en klar forbindelse til mer tradisjonell forbruksforskning der pris- og inntektsutvikling i de ulike handelsområdene har betydning.

Foruten aspekter fra tradisjonelle investeringsanalyser, kan beslutninger om nyetableringer og utvidelser av virksomhetene i de ulike regionene være avhengig av naturgrunnlaget, kommunale/regionale rammevilkår, demografisk utvikling, personmobilitet, innbyggernes kvalifikasjoner og etableringen av klynger. Innenfor både sentrale og lokale administrative enheter har det tradisjonelt vært en del interesse for å analysere regionale ringvirkninger av gjennomføringen av ulike investeringer. Dette kan dreie seg både om konsekvenser for den generelle økonomiske utviklingen i regionen og utviklingen i demografi og arbeidsmarked. Analyser av slike sammenhenger tilsier et større modellapparat med tilknytning til fylkesfordelt nasjonalregnskap og demografiske framskrivingsmodeller. SSB har klare fortrinn i å både utvikle og drive et slikt system. Men som omtalt i avsnitt 2.5 foran, kan bortfallet av den eksterne finansieringen på begynnelsen av 1990-tallet tilsa at den tidligere satsningen på feltet ikke helt var tilpasset brukernes behov. Etterspørselen etter modellrelaterte analyser fra både det private næringsliv og offentlig forvaltning har imidlertid tatt seg noe opp igjen etter midten av 1990-tallet.

3.9 Formidling og publisering

Formidling og publisering av regionale data kjennetegnes ofte av at en bruker ønsker 'litt av hvert', dvs. data fra flere statistikkområder for et utvalg av geografiske områder. Slike henvendelser medfører ofte at brukeren (eller den som skal besvare henvendelsen) blir henvist 'hit og dit' i SSB-systemet.

I mange sammenhenger er det framkommet synspunkter om at eksterne brukere ønsker en mer samordnet formidling av regionale data. Det er viktig at eksterne brukere har ett kjent og veldefinert miljø i SSB som håndterer slike henvendelser. Det er også viktig at SSBs håndtering av slike henvendelser ikke spriker for mye utad, og at SSB utvikler en felles praksis og saksbehandling på området. I Sverige har SCB utviklet et formidlingstilbud av regional statistikk, kalt Marknadsprofiler. Det er aktuelt for SSB å utvikle noe tilsvarende, basert på eksisterende erfaringer i SSB og SCB.

Oppdragene med sammenstilling av regional statistikk er gjerne karakterisert av følgende forhold:

- økende kobling av data på tvers av statistikkområder
- økende grad av kompliserte sammenstillinger av data
- større volum på oppdragene
- mer behov for veiledning av brukerne - både i definering av selve oppdraget og i forklaring av innhold og bruk av dataene
- økende etterspørsel etter data som kan kobles med geografiske enheter, dvs. data som kan benyttes i lokale GIS-systemer
- større grad av oppdragsfinansiering
- økende behov for koordinering mellom fagområdene

Regionalstatistikk-serien er nå nedlagt som papirpublikasjon, og skal erstattes av en ny og forbedret elektronisk internett-tjeneste. De enkelte tabeller som inngikk i RS-serien vil legges ut på SSBs internett-tjeneste, i første rekke under Kommunefakta. Kommunefakta har imidlertid en helt annen struktur enn den gamle RS-serien. I RS-serien var statistikken i større grad organisert emnevis, mens det i Kommunefakta er mer fokus på den enkelte kommune. Det er usikkert om Kommunefakta vil dekke alle de behovene for regional statistikk som RS-serien dekket.

SSB bør utnytte det potensialet som ligger i regional statistikk som integrerende ramme for sektorstatistikker, og dette bør fortsatt vektlegges i arbeidet med videre publisering av regional statistikk. SSB bør diskutere hva integrasjon av statistikk i et regionalt perspektiv har for konsekvenser for vår måte å organisere dataorganisering og formidling på.

Formidlingen av regionale data som brukerfinansierte aktiviteter setter fokus på skillet mellom oppdragsfinansiering og den mer ordinære publiseringen. Nedleggingen av RS-serien kan medføre en større grad av oppdrag for regional statistikk, da mange statistikker har hatt RS-serien som en naturlig publiseringskanal. SSB må vurdere på et generelt og prinsipielt grunnlag hvor dette skillet skal gå, dvs. hva som skal omfattes av den allmenne (standard) publiseringen, og hva som brukerne må betale særskilt for. Det er uheldig om dette skillet i for stor grad blir tilfeldig satt gjennom en mer eller mindre planmessig utvikling av praksis.

SSBs strategi for formidling av statistikk legger bl.a. vekt på en omfattende bruk av elektronisk publisering og internett som formidlingskanal. Det skal også utvikles løsninger som åpner for publisering direkte fra databaser. Dette vil bidra til å dekke grunnleggende behov hos brukerne for fleksible og effektive uttaksmuligheter av regional statistikk. SSB har valgt å satse på skandinaviske databaseløsninger bl.a. til ekstern formidling av regional statistikk (inkl. regional-databasen). Dette vil bidra til å styrke formidlingen av detaljert, særlig regionbasert statistikk. Programpakken PC-AXIS, som er utviklet i det svenske og danske statistikkbyrået, står sentralt i dette arbeidet, og er aktuell i SSB i første omgang som formidlingsdatabase. SSB er i ferd med å utvikle en kartmodul (PX-Map) til denne programpakken, som også vil styrke muligheten til å formidle og presentere regional statistikk på en effektiv måte.

SSB står overfor flere utfordringer knyttet til formidling av regionale data:

- det må utvikles klare retningslinjer for utforming av leveringskontrakter
- retningslinjer for videreformidling av data
- harmonisering og konkretisering av prispolitikk
- håndtering av konfidensialitet ved publisering

Dette gjelder bl.a. problemstillinger knyttet til SSBs prispolitikk for detaljert statistikk og brukeroppdrag. Regional statistikk for små geografiske områder vil ofte medføre spesialoppdrag og særskilt

tilrettelegging. SSBs prisstruktur for denne typen arbeid er i beste fall uklar, og det er behov for en avklaring, presisering og harmonisering på tvers av SSBs ulike fagmiljøer.

4. Strategi for arbeidet med regional statistikk og analyse

Med begrepet strategi menes det i dette arbeidet overordnede grep og veivalg i forhold til gjeldende målsettinger. Strategien kan sees på som førende rammebetingelser i forhold til de mer konkrete tiltakene. Strategien vil med denne forståelsen innebære en oppsummering av de valgene som skal tas ved prioritering og utforming av tiltak og aktiviteter.

I dette kapitlet er SSBs strategi for arbeidet med regional statistikk og analyse formulert som en rekke hovedpunkter. Det presiseres at dette er hovedpunkter, og at en mer nyansert drøfting av hovedpunktene er gjengitt i kapittel 3.

Noen av disse punktene er i mer eller mindre grad tiltak, men de er allikevel tatt med i dette avsnittet fordi de vurderes som særlig viktige og således har strategisk betydning. Rækkefølgen av hovedpunktene og nummereringen er ikke uttrykk for noen prioritering av de ulike punktene.

For hvert strategipunkt er det angitt henvisning til aktuelle avsnitt i kapittel 2 og 3.

Etablering av data - kvalitet - grunndata - basisregistre

1. SSB skal basere innhenting av geografiske kjernevariable (f.eks. grunnkrets og koordinater) fra GAB-registeret, basert på adressekobling fra SSBs registre. *Adresse* er den 'geostatistiske enheten', dvs. den enheten som kobler individopplysningene til geografien (alternativt *kommune* for utvalgsundersøkelser). (3.5)
2. Sentrale adressedata skal fortsatt vedlikeholdes av registeransvarlige for GAB. Det er viktig med et løpende og intensivt kvalitetsarbeid for de viktige adressekjennemerker, og grunnleggende kvalitetsarbeid knyttet til detaljerte adressedata skal løses i et forpliktende samarbeid med de øvrige aktørene og ansvarlige etater. SSB skal bidra til at GAB får et reelt gjennomslag som Norges offisielle adresseregister, og SSB skal i enda sterkere grad påvirke andre registreiere til å benytte GAB som kilde for sine geografiske data. (3.5)
3. SSB skal fortsatt arbeide med å forbedre statistikkgrunnlaget knyttet til regional arbeidsmarkedsstatistikk og bostedsregistreringen i personstatistikken. (3.3)

Standarder - regionale inndelinger

4. SSB skal tilby regional statistikk knyttet til et sett av faste og stabile regionale enheter som landsdel, fylke, økonomiske regioner, kommune, delområde, bydel, grunnkrets, tettsted og bostedsstrøk, og reviderte versjoner av sentrale klassifikasjoner (les: kommuneklassifisering). (3.5)
5. SSB skal utvikle et supplement til grunnkretsene som de minste geografiske databærende enhetene. (3.5)

Statistikkproduksjon

6. SSB skal fortsatt ha økt fokus på bruk av individbaserte registre som kilde for regional statistikk, noe som bl.a. medfører en utvidelse av publisering av regionalisert arbeidsmarkedstatistikk knyttet til kommuner. (3.3)

Forskning og analyse

7. SSB skal styrke arbeidet med analyser av regionale forhold, både i forskningsvirksomheten og i de statistikkproduserende enhetene (3.8)
8. SSB skal i større grad arbeide med andre regionale inndelinger enn kommuner og fylker (dvs. mer dynamiske inndelinger), f.eks. ved studier av tilgjengelighet (fysisk), arbeidsreiser, handlemønstre, mm. (3.5)

Publisering - formidling

9. SSB skal diskutere hva integrasjon av statistikk i et regionalt perspektiv (dvs. sammenstilling av statistikk fra flere emneområder) har for konsekvenser for måten å organisere data og formidling

på, inkludert betydningen av regional statistikk som integrerende ramme for sektorstatistikker. (3.9)

10. SSB skal tilby mer brukertilpassede formidlingsløsninger for regional statistikk, dvs. mer fleksible og brukervennlige løsninger. Dette omfatter løsninger som inkluderer internettbasert formidling, interaktivt uttak, kartbaserte løsninger for avgrensning av geografisk område for statistikken og statistikk direkte fra databaser. (3.1)
11. SSB skal avveie hensynene mellom det å ikke offentliggjøre (publisere) statistikk som kan identifisere enkeltpersoner eller bedrifter, og brukerkravene til stadig mer detaljert og fleksibel statistikk. (3.4)
12. SSB skal avklare hva som skal omfattes av standard publisering (dvs. gratis?) og hva som skal dekkes gjennom oppdragsvirksomheten (dvs. betalt). (3.9)
13. SSB skal tilby brukerne et tilstrekkelig og hensiktsmessig statistikkgrunnlag som kan benyttes i brukernes lokale GIS-løsninger, inkludert nødvendige digitale grensedata for de mest brukte regionale inndelingene. (3.5)

Organisering (i forhold til eksterne aktører)

14. SSB skal vurdere roller og ansvars- og oppgavefordeling i forhold til de sentrale eksterne aktørene i arbeidet med regional statistikk. Dette omfatter både registereiere, og aktører som har en rolle knyttet til formidling og tilrettelegging av regionale data. (3.7)

5. Prioriterte tiltak

I dette kapitlet er det omtalt tiltak som det er aktuelt å gjennomføre i 2001 og 2002. Tiltakene er utvalgt og prioritert ut fra følgende:

- tiltak der nyttevirkningene er store i forhold til kostnadene
- tiltak der det er mulig å oppnå resultater i perioden
- særlig viktige tiltak i forhold til eksterne brukerbehov
- tiltak som berører mange brukere og produkter
- potensielle gevinster i forhold til SSBs målfunksjon

Ved prioriteringen av tiltakene er det også lagt vekt på helheten i strategipunktene i kapittel 4.

Det er prioritert å styrke statistikkområder som er viktig i forhold til:

- planlegging, samfunnsplanlegging
- statlige omfordelinger, f.eks. KRDs kriteriesystem for økonomiske overføringer mellom stat og kommune
- styringsverktøy og beslutningsgrunnlag
- hva som gis størst samfunnsnytte

Mange av disse tiltakene er både foreslått og til dels iverksatt (igangsatt) gjennom eksisterende virksomhetsplaner, og da særlig FoB2001. Mange relevante tiltak finansieres i dag av FoB2001. Tiltakene er allikevel også foreslått i dette kapitlet. Disse tiltakene vil kreve ressurser (personer og/eller kroner) og det må avklares nødvendig framdrift. Det har ikke vært anledning til å detaljere dette innenfor rammene av dette arbeidet, men det er naturlig at dette vurderes gjennom den kommende behandlingen i direktørmøtet og påfølgende arbeid med strategiplan og virksomhetsplaner.

Etablering av data - kvalitet - grunndata - basisregistre

1. Intensivere kvalitetsarbeidet med adressedata i GAB

Faglig innhold: Tiltaket omfatter kartlegging og forbedring av kvaliteten på registrering av sentrale adressekjennermerker i GAB, i første rekke koordinater og grunnkretser. Selve kvalitetsarbeidet må utføres av de registeransvarlige i Statens kartverk og i kommunene, og SSBs rolle blir i første rekke som pådriver, initiativtaker og koordinator. Arbeidet videreføres gjennom den eksisterende 'Samordningsgruppa for adresser i DSF og GAB'.

Ansvarlig i SSB: GIS-koordinator

2. Forbedre bostedsregistreringen i personstatistikken

Faglig innhold: Tiltaket omfatter en mer permanent registrering av faktisk bosted i personstatistikken. Det primære tiltaket er å endre forskriftene for bostedsregistreringen, men dersom dette ikke lar seg realisere bør supplerende datainnsamlingsrutiner vurderes, f.eks. den særskilte datainnsamlingen i FoB2001.

Ansvarlig i SSB: Seksjon for befolkning- og utdanningsstatistikk

3. Forbedre registreringen av sysselsatte til riktig bedrift

Faglig innhold: Arbeidsgruppen for AA-registeret har i en rapport foreslått en rekke kvalitetsforbedrende tiltak. Disse må følges opp i forhold til RTV. Et viktig element er etablering av et system for levering av elektroniske meldinger.

Det skal arbeides for å få vedtatt ny forskrift som sikrer det juridiske grunnlaget for rapportering av arbeidstakere på de bedrifter som finnes i BoF, dvs. en bedrift for hver adresse, ikke en for hver kommune. Arbeidet videreføres gjennom 'Arbeidsgruppen for AA-registeret' med representanter for Rikstrykdeverket, Skattedirektoratet og SSB.

Kontrollen med registrering av arbeidstaker til bedrift skal utvides til riktig

bedrift også innen aktuell kommune.
Ansvarlig i SSB: Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk og Seksjon for bedriftsregister

Standarder - regionale inndelinger

4. Utrede bruk av ruter som ny statistisk enhet for formidling og analyser

Faglig innhold: Det skal gjennomføres et forprosjekt om ruter som ny statistisk enhet for formidling og analyser. Forprosjektet skal etablere et datasett for befolkningen på km²-ruter for hele landet og for 100m-ruter for Oslo kommune. Forprosjektet skal bl.a. vurdere:

- rutenettets egnethet som regional enhet for detaljert geografisk statistikk
- rutenettets egenskaper til formidling av detaljert statistikk og som data-grunnlag for ulike analyser
- krav til produksjonsrutiner for grunndataene, dvs. tilretteleggingen av regionale grunndata i BEBAS, inkl. behovet for ev. ny programvare
- forholdet til personvern - behovet for anonymisering og prikking
- behovet for standardisering av rutenett

Ansvarlig i SSB: Seksjon for befolkning- og utdanningsstatistikk og GIS-koordinator

5. Revidere kommuneklassifiseringen

Faglig innhold: Det skal vurderes om gjeldende kommuneklassifisering skal revideres. Dette inkluderer også en vurdering av den kommuneklassifiseringen som skal legges til grunn for publisering av data fra KOSTRA.

Ansvarlig i SSB: Seksjon for befolkning- og utdanningsstatistikk

6. Videreutvikle tett/spredt-koden

Faglig innhold: Tett/spredt-koden skal videreutvikles til bedre å kunne klassifisere både sentrums- og periferi-områder.

Ansvarlig i SSB: Seksjon for miljøstatistikk

Statistikkproduksjon

7. Publisere regionalisert arbeidsmarkedsstatistikk

Faglig innhold: SSB skal forbedre publiseringen av regionalisert arbeidsmarkedsstatistikk.

Ansvarlig i SSB: Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk

8. Utvikle adressebasen

Faglig innhold: SSB skal utvikle et system for effektiv bruk og forvaltning av detaljerte adressedata.

Ansvarlig i SSB: Seksjon for befolkning- og utdanningsstatistikk

9. Produsere (og publisere?) mer statistikk for grunnkretser

Faglig innhold: SSB skal utvikle et 'kjernedatasett' for grunnkretser og/eller delområder, knyttet til emneområdene befolkning, utdanning, personlig økonomi, boforhold (og arbeidsmarked).

Ansvarlig i SSB: Utpekes av DM

Forskning og analyse

10. Styrke analysene av kommunal økonomi og regional arbeidsmarkedsmobilitet

Faglig innhold:

Ansvarlig i SSB: Seksjon for demografi og levekårsforskning, og Seksjon for offentlig økonomi og personmodeller

Publisering - formidling

11. Utrede konsekvenser av kravet til konfidensialitet

Faglig innhold: SSB skal utrede konsekvensene av kravet om at publisering av statistikk ikke skal kunne identifisere enkeltpersoner eller bedrifter. Dette inkluderer konkrete retningslinjer for ulike typer statistikkområder, og en drøfting av om ønsket om større fleksibilitet og brukertilpasning kan prioriteres foran hensynet til konfidensialitet.

Ansvarlig i SSB: Utpekes av DM

12. Etablere 'Dataservice for regional planlegging'

Faglig innhold: SSB skal utvikle en dataservice for regional planlegging, jf. SCBs formidlingstilbud av regional statistikk (Marknadsprofiler). Dette tilbudet skal omfatte et kjernedatasett (jf. tiltak 9) og et formidlingsapparat.

Ansvarlig i SSB: Seksjon for informasjon og publisering

Organisering

13. Utrede organisering av arbeidet med regionale og geografiske arbeidsoppgaver i SSB

Faglig innhold: Organiseringen av arbeidet med regionale og geografiske oppgaver skal vurderes. Dette omfatter arbeidsoppgaver som kvalitetsarbeid med registerdata, samarbeidet med de viktigste eksterne faginstusjonene, forvaltning og tilrettelegging av felles geodata (adressedata, GAB-data, kartgrunnlag), forvaltning og utvikling av sentrale regionale inndelinger, formidling og publisering av regionale data og utvikling av GIS-kompetanse knyttet til regionale analyser.

Ansvarlig i SSB: Utpekes av DM

6. Utfyllende momentliste - strategi og tiltak

Dette kapitlet inneholder en samlet framstilling av aktuelle strategipunkter og tiltak, inkludert de som er trukket fram i kapittel 4 og 5. Oversikten er ikke prioritert. Oversikten er ment som en huskeliste og synliggjøring av aktuelle tiltak og ideer.

Etablering av data - kvalitet - grunndata - basisregistre

1. SSB skal basere innhenting av geografiske kjernevariable (f.eks. grunnkrets, koordinater) fra GAB-registeret, basert på adressekobling fra SSBs registre.
2. Sentrale adressedata skal fortsatt vedlikeholdes av registeransvarlige for GAB. Det er viktig med et løpende og intensivt kvalitetsarbeid for de sentrale kjennemerkene i GAB. Grunnleggende kvalitetsarbeid knyttet til detaljerte adressedata skal løses i et forpliktende samarbeid med de øvrige aktørene og ansvarlige etater.
3. SSB bør bidra til at GAB får et reelt gjennomslag som Norges offisielle adresseregister. SSB bør i enda sterkere grad påvirke andre registreiere til å benytte adresseregisteret i GAB som kilde for sine geografiske data.
4. SSB skal fortsatt bidra i arbeidet med bedre samordning mellom adressedataene i DSF og GAB.
5. Utvikle adressebasen - et system for effektiv bruk og forvaltning av detaljerte adressedata internt i SSB
6. SSB skal fortsatt arbeide med å supplere bostedsregistreringen i DSF med faktisk adresse for utvalgte grupper (særlig studenter).
7. Adressedataene i BoF skal registreres og oppdateres gjennom et formalisert samarbeid med Enhetsregisteret (og GAB/Kartverket).
8. SSB skal fortsatt arbeide for å forbedre datakvaliteten i AA-registeret, og da særlig knyttet til registrering av arbeidstakere til korrekt bedriftsstruktur.
9. SSB bør i større grad publisere eksisterende statistikk som et ledd i nødvendig kvalitetsarbeid (jf. regional arbeidsmarkedsstatistikk).

Standarder - regionale inndelinger

10. SSB skal tilby regional statistikk knyttet til et sett av faste og stabile regionale enheter som landsdel, fylke, økonomiske regioner, kommune, delområde, bydel, grunnkrets, tettsted og bostedsstrøk.
11. Det er behov for et supplement til grunnkretsene som de minste geografiske databærende enhetene.
12. Utrede bruk av ruter som regionale enheter til presentasjon og analyse av regionale data.
13. Revidere kommuneklassifiseringen
14. Det må vurderes om KOSTRAS kommuneklassifisering skal innføres som en supplerende standard i SSB, eller om den skal integreres i den eksisterende kommuneklassifiseringen.
15. SSB bør ikke utvikle noe nytt bybegrep, men heller bygge videre på begrepet tettsted for å beskrive urbane forhold og prosesser. Tettstedsbegrepet skal utvikles og differensieres, dvs. både som en videre inndeling av 'tett' og av 'spredt'. Spesielt er det viktig å utvikle et nytt sentrumsbegrep.
16. Det regionale mellomnivået mellom fylke og kommune (dvs. de nåværende økonomiske regionene) bør endres slik at denne inndelingen kan bryte fylkes- og ev. kommunegrensene. Alternativt bør det utarbeides en supplerende inndeling der dette er ivaretatt.
17. Det bør vurderes å innføre rutiner om bruk av regionale standarder som en integrert og obligatorisk del av all statistikkproduksjon, analyse og formidling.

Statistikkproduksjon

18. SSB skal fortsette å fokusere på bruk av individbaserte registre som kilde for regional statistikk.
19. Regional statistikk fra SSB skal dekke nasjonale, regionale og lokale behov.
20. SSB bør publisere statistikk om arbeidsreiser.

21. Grunnkretsinnndelingen er en sentral byggekloss i den regionale statistikken, og SSB bør produsere og formidle mer relevant statistikk for denne inndelingen. SSB skal utvikle et 'kjernedatasett' for grunnkretser, knyttet til emneområdene befolkning, utdanning, personlig økonomi, boforhold (og arbeidsmarked).

Forskning og analyse

22. Utbyggingen av SSBs statistikkssystemer med større omfang av registerdata og ny teknologi tilsier en økt vekt på analyser av regionale forhold.
23. Regional forskning og analyse skal i størst mulig grad finne sted i de enhetene i SSB hvor det emnemessig er naturlig.
24. Styrke analysene av kommunal økonomi
25. SSB skal i større grad arbeide med andre regionale inndelinger enn kommuner og fylker (dvs. mer dynamiske inndelinger), f.eks. ved studier av tilgjengelighet (fysisk), arbeidsreiser, handlemønstre, mm.

Publisering - formidling

26. SSB bør tilby større fleksibilitet i uttak av regionale data. Dette omfatter typisk data for områder som går på tvers av fylkes-, kommune- og grunnkretsinnndelingene.
27. SSB bør tilby at brukerne selv kan avgrense et fritt definert geografisk område. Det er behov for mer fleksible systemer og rutiner i SSB for å møte denne etterspørselen.
28. SSB bør tilby mer brukertilpassede formidlingsløsninger for regional statistikk, dvs. mer fleksible og brukervennlige løsninger. Dette omfatter løsninger som inkluderer internettbasert formidling, interaktivt uttak, kartbaserte løsninger for avgrensning av geografisk område for statistikken og statistikk direkte fra databaser.
29. SSB skal ikke offentliggjøre (publisere) statistikk som kan identifisere enkeltpersoner eller bedrifter.
30. SSB bør avklare hva som skal omfattes av standard publisering (dvs. gratis?) og hva som skal dekkes gjennom oppdragsvirksomheten (dvs. betalt).
31. SSB skal utvikle en dataservice for regional planlegging, jf. SCBs formidlingstilbud av regional statistikk (Marknadsprofiler). Dette tilbudet skal omfatte et kjernedatasett (jf. tiltak 9) og et formidlingsapparat.
32. SSB bør diskutere hva integrasjon av statistikk i et regionalt perspektiv (dvs. sammenstilling av statistikk fra flere emneområder) har for konsekvenser for måten å organisere data og formidling på, inkludert betydningen av regional statistikk som integrerende ramme for sektorstatistikker.
33. SSB skal tilby brukerne et tilstrekkelig og hensiktsmessig statistikkgrunnlag som kan benyttes i brukernes lokale GIS-løsninger.
34. SSB bør tilby digitale grensedata sammen med statistikk for de mest brukte regionale inndelingene.

Organisering

35. Det bør vurderes om det regionale og geofaglige miljøet i SSB skal styrkes og samles organisatorisk.
36. Det skal utarbeides en overordnet plan for GIS-satsningen i SSB.
37. SSB må vurdere roller og ansvars- og oppgavefordeling i forhold til de sentrale eksterne aktørene i arbeidet med regional statistikk.

Referanser

- Byfuglien og Langen 1983: Byfuglien, Jan og Ole Ragnar Langen: *Grunkretser, tettsteder og menigheter*. Rapporter. 83/13. Statistisk sentralbyrå 1983.
- Byfuglien 1986 Byfuglien, Jan: The analysis of the settlement pattern in relation to planning problems. Norsk geografisk tidsskrift, vol. 40, 1986
- Dysterud, Engeliem og Schøning 1999: Tettstedsavgrensing og arealdekke innen tettsteder. Metode og resultater. Marianne Vik Dysterud, Erik Engeliem og Per Schøning. Rapporter 1999/29. ISBN 82-537-4734-9, ISSN 086-2056
- Høydal, E. 2000: FoB2001 formidling - rapport fra uttesting av kartapplikasjon for uttak av statistikk på små områder. Upublisert notat, eve/17.8.00
- Langørgen, A. og Rolf Aaberge 1998: Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Rapporter 98/8. ISBN 82-537-4535-4
- Rusanen o.a. 1997: Rusanen, Jarmo o.a.: Differences in the Spatial Structure of the Population between Finland and Sweden in 1995. Statistics Finland, Research Reports 221, Helsinki 1997
- SCB 1998: SCB och statistikförsörjningen till regionala och lokala användare - en utredning om innehåll och former för samverkan externt och internt (Marie Haldorsen/1.12.98)
- SK 1991 Brukerbok (GAB) med registreringsinstruks. Norges offisielle landsdekkende register for grunneiendommer, adresser, bygninger. Statens kartverk, 1.10.91
- SSB 1983 Normativt arbeidsreiseomland til utvalgte tettsteder og sentra. Interne notater 83/21, Statistisk sentralbyrå
- SSB 1984 *Prognoseregioner*, Interne notater 84/9, Statistisk sentralbyrå
- SSB 1985 Sentralitet og regional utvikling 1970-1980. Dokumentasjon og presentasjon av tabeller basert på kretsdata. Interne notater 85/29, Statistisk sentralbyrå
- SSB 1989 *Standard for handelsområde. Korrigert 1989*. Standarder for norsk statistikk nr. 3. Statistisk sentralbyrå
- SSB 1989b Arbeidsmarkedsregioner, Interne notater 1989/15, Statistisk sentralbyrå
- SSB 1994b Kommuneklassifisering, NOS C 192
- SSB 1997: Strategiplan 1997 - . Planer og meldinger 97/8
- SSB 1998a: Geografisk informasjon i FoB2000. Notater 98/26
- SSB 1998b: FoB2000. Rapport fra seminar 12.2.98 om geografisk informasjon i FoB2000. Notater 98/27
- SSB 1999a: Regionale inndelinger. En oversikt over standarder i norsk offisiell statistikk. NOS C513
- SSB 1999b: FoB200: rapport fra seminar 4.6.99 om kommuneprodukter fra FoB2000. Notater 99/50
- SSB 2000: Standard for økonomiske regioner. NOS C616
- Vassenden, E. 2000: Organisering av regionalstatistiske tjenester og regionalstatistikk. Upublisert notat, EIV/29.2.00

Vedlegg 1: Mandat for utredningen

Direktørmøtet 24. mai (2000/11) - referat

Til stede: Longva, Ljones, Otnes, Lund, Cappelen, Sæbø, Byfuglien (1999/19 og 20), Aarsland (1999/19 og 20), Heir (1999/40) og Moen

1999/69 Regionalutvalg

Dokument: "Sammensetning og mandat (e-post fra Tønder 18.05.2000)"

Utredningsgruppa vil bestå av Nils Martin Stølen, leder, Trude Jakobsen, Per Schøning og Lars Rogstad, som også er sekretær.

Referansegruppa vil bestå av Johan-Kristian Tønder, leder, Svein Homstvedt, Helge Næsheim, Elisabetta Vassenden, Paul Inge Severeide, Dagfinn Sve, Jan Furseth og Anne Skranefjell.

Gruppas arbeid er en del av arbeidet med en strategiplan for SSB for de neste 5 - 6 årene. Utredningsgruppa skal legge fram sine forslag i løpet av 2000. Gruppa skal:

- Foreta en grundig gjennomgang av hvilke utfordringer vi står overfor når det gjelder regional statistikk og analyse.
- Lage en prioritert oversikt over tiltak på feltet.
- Vurdere mer langsiktige og strategiske spørsmål.

Det ble på møtet foreslått at referansegruppa skulle utvides med et medlem fra Seksjon for nasjonalregnskap. Dessuten ble utvalget oppfordret til å ta kontakt med andre miljøer både internt i SSB og utenfor.

Vedtak: Seksjon for nasjonalregnskap bes om å utpeke et medlem til referansegruppen og både utvalg og referansegruppe ble bedt om å etablere kontakt med andre aktuelle i utredningsarbeidet. Ellers tok DM utvalg, referansegruppe og mandat til orientering.

Ansvarlig: Tønder

Vedlegg 2: Regionale inndelinger og klassifiseringer

Denne teksten er hentet fra SSB 1998a.

- rette henvisningene i vedlegget, som nå peker til FoB-notatet

Vedlegget omtaler regionale inndelinger som er aktuelle i en regionalfaglig sammenheng, dvs. inndelinger som er egnet ved analyser knyttet til planlegging, næringsaktivitet, handelsvirksomhet, arbeidsmarked, mm.

Se SSB 1998b for flere detaljer.

Regionalt mellomnivå ("NUTS 4-analog" inndeling)

Er nå utarbeidet - Økonomiske regioner - se SSB 2000

Det er et generelt behov for et rapporteringsnivå mellom fylkesinndelingen og den mer detaljerte kommuneinndelingen. Behovet for dette øker også i internasjonal rapportering, bl.a. skal data fra FoB2000 rapporteres til EU på det såkalte NUTS 4 nivået (som tilsvarer et mellomnivå mellom fylke og kommune). SSB skal i 1998 starte et arbeid med å etablere et slikt regionalt mellomnivå på bakgrunn av en revisjon og/eller samordning av inndelingen i handelsdistrikter og prognoseregioner og ev. arbeidsmarkedsregionene.

Prognoseregion

Prognoseregion er et nivå mellom kommune og fylke (SSB 1984). Prognoseregionene ble utarbeidet for bruk i arbeidet med analyse og framskrivning av befolkningens regionale fordeling, flytting og arbeidsmarkeder. Kommunene er gruppert med sikte på å avgrense sammenhengende arbeidsmarkedsregioner. Det viktigste datagrunnlaget ved etableringen av enhetene var pendlingsopplysninger fra FoB80.

Prognoseregioner er en inndeling for analytiske formål. Den brukes i SSBs befolkningsframskrivinger, arbeidskraftundersøkelser og flytteeanalyser. En prognoseregion består av en eller flere hele kommuner i samme fylke. Regionene er geografisk sammenhengende.

Inndelingen i prognoseregioner har fellestrekk med inndelingene i *handelsdistrikter* og *arbeidsmarkedsregioner*. De nevnte inndelingene er funksjonelle regioner bygget på kontakt mellom sentrum og omland i forbindelse med sysselsetting, samferdsel og tjenesteyting.

Distriktpolitisk virkeområde

Inndelingen er en avgrensning av virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene (tidligere kalt DU-områder), som forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Inndelingen er basert på en analyse der en har sett på fire ulike dimensjoner: arbeidsmarked, geografi, demografi og inntektsforhold. Av disse blir geografi, med indikatorene folketetthet og sentralitet, sterkest vektlagt. Kommunal- og regionaldepartementet er viktig bruker av inndelingen.

Områdene for de distriktpolitiske virkemidlene er delt i 4 soner med ulik prioritet. Inndelingen er basert på kommuneinndelingen. Sonene utgjør ikke sammenhengende områder.

Det distriktpolitiske virkeområdet i dag er et resultat av en omfattende revisjon i forhold til virkeområdet før 1994. Regjeringen legger opp til at neste revisjon i hovedsak skal bygge på de samme prinsippene som siste revisjon. Revisjon av de distriktpolitiske virkeområdene finner sted omtrent hvert fjerde år. Regjeringen tar sikte på en ny revisjon med virkning fra 1.1.98.

Arbeidsgiveravgiftsone

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er i første rekke ment å styrke bosettingen og sysselsettingen i distriktene. For arbeidstakere bosatt i sonene 2-4 betaler bedriftene arbeidsgiveravgift etter lavere satser enn for arbeidstakere bosatt i sone 1. For arbeidstakere bosatt i sone 5 svares ingen ar-

beidsgiveravgift. Inndelingen er basert på kommuneinndelingen. Sonene utgjør ikke sammenhengende områder. Soneinndelingen fastsettes årlig av Stortinget med vedtak i statsbudsjettet.

Virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften følger i hovedsak den samme inndelingen som distriktspolitiske virkeområder. Virkeområdet for arbeidsgiveravgiften er likevel noe større, og det henger sammen med at dette området ikke ble revidert på samme måte som det distriktspolitiske virkeområdet i 1994.

Handelsområder

Standard for handelsområder (SSB 1989) er en hierarkisk inndeling av landet i 4 handelsfelt, 23 handelsområder og 104 handelsdistrikter. Handelsdistriktene består av en eller flere hele kommuner, og utgjør et regionalt nivå mellom kommune og fylke (f. eks. 1-2 Østre handelsfelt, 11 Østfoldbyenes handelsområde, 111 Halden handelsdistrikt). Inndelingen tar utgangspunkt i varehandelen og dens tilhørighet til sentra av ulik størrelse. Det viktigste grunnlaget for inndelingen er mønsteret i den innenlandske vareomsetningen, bosettingen og kommunikasjonsforholdene. Handelsdistriktene består av et helt antall kommuner, og handelsområdene og handelsfeltene kan omfatte hele eller deler av ett eller flere fylker.

Handelsdistriktsinndelingen har fellestrekk med inndelingen i *prognoseregioner* og *arbeidsmarkedsregioner*. De nevnte inndelingene er funksjonelle regioner bygget på kontakt mellom sentrum og omland i forbindelse med sysselsetting, samferdsel og tjenesteyting.

Det har ikke blitt gjort noen endringer i inndelingen i felt, områder og distrikter etter 1966, men det er flere ganger utgitt reviderte utgaver der en har korrigert for endringer i kommuneinndelingen.

Arbeidsmarkedsregioner

Inndelingen i arbeidsmarkedsregioner ble utført som et oppdrag for Miljøverndepartementet i 1988 (SSB 1989b). Formålet med prosjektet var å gruppere kommuner til arbeidsmarkedsregioner som kunne brukes i regional analyse. Med arbeidsmarkedsregion menes kommuner der en større del av kommunen er tilknyttet et felles arbeidsmarked gjennom muligheter for daglige arbeidsreiser, dvs. en dagpendlingsregion. Inndelingen var en videreføring av et arbeid som ble startet høsten 1987 med en inndeling av Nord-Norge i arbeidsmarkedsregioner.

Inndelingen bygget på en kombinasjon av faktisk observerte arbeidsreiser slik de ble registrert ved FoB70 og FoB80, og en vurdering av tilgjengelighet mellom kommunene uttrykt gjennom antatte reisetider med bil. I de tilfeller der det er god kollektivtransport, f.eks. i Oslo-regionen, ble dette tatt med i beregningen.

Kommuner ble brukt som basisenhet for inndelingen. Inndelingen i arbeidsmarkedsregioner har likhetstrekk med klassifiseringen av kommuner etter sentralitet slik som det er gjort i *kommuneklassifiseringen* i og med at en i begge tilfelle tar utgangspunkt i arbeidsreisemulighetene.

Avgrensingen tok også utgangspunkt i det arbeidet som ble gjort i 1975 med avgrensning av normative pendlingsregioner i forbindelse med analyse av nordiske sentersystemer. Ved vurderingen av inndelingen fra 1975 ble det lagt vekt på å se på endringer i pendlingsmønsteret for 1970 til 1980, evt om nye veger, bruer m.v. hadde endret reiseavstander.

Kommuneklassifisering

Teksten er hentet fra SSB 1999a.

Generell beskrivelse:

Hovedformålet med klassifiseringen er å dekke behovet for en allmenn kommunegruppering i offisiell norsk statistikk. Den tar sikte på å være til nytte i analyser der en studerer ulikhet mellom kommunetypen som varierer fra sterkt bymessig pregede områder til perifert beliggende områder med ensidig

næringsliv, med ulike mellomvarianter. Klassifiseringen kan gi en mer helhetlig oversikt over de regionale variasjonsmønstrene.

Klassifiseringen er utarbeidet i to versjoner som skiller seg fra hverandre ved detaljeringsnivå. For det første er kommunene inndelt i et antall *grunnklasser* etter en forholdsvis detaljert karakterisering av den enkelte kommune. Ved grunnklassifiseringen blir hver kommune tillagt en treleddet grunnkode som bygger på tre kriterier; næringstilknytning, bosettingstetthet og sentralitet. Kommunene er deretter gruppert i en sammenfattende *hovedklassifisering* i sju kommunetyper basert på grunnkoden.

Engelsk oversettelse:

Standard Classification of Municipalities

Ansvarlig etat:

SSB

Ansvarlig seksjon i SSB:

Seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk

Bruksområder i SSB:

Standard for kommuneklassifisering brukes i publisering, tabellproduksjon, figurer, analyse og til brukeroppdrag.

Koding:

Ved grunnklassifiseringen blir hver kommune tillagt en treleddet grunnkode, der:

- første ledd i grunnkoden representerer *næringstilknytningen* (yrkesbefolkningens relative fordeling på de enkelte næringer),
- andre ledd representerer *bosettingstetthet* i kommunen som helhet, basert på prosent av befolkningen som bodde i tettbygde strøk ved folketellingstidspunktet. Skalaen går fra 0 til 9 (0% til 100%).
- og siste ledd representerer kommunens *sentralitet*. Sentralitetskoden er på to posisjoner.

Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes sentrale funksjoner. Disse sentra er delt inn i tre nivåer hvorav nivå tre er tettsteder med funksjoner som et landsdelsenter. Basert på reisetid til sentra på de ulike nivåene har en delt kommunene inn i fire sentralitetsnivå. Sentralitet 0 er f.eks. kommuner som ikke omfatter tettsteder på noen av de tre nivåene, og som ligger mer enn 75 minutters (for Oslo 90 minutter) reisetid fra tettsteder på nivå 3, mer enn 60 minutters reisetid fra tettsted på nivå 2 og mer enn 45 minutters reisetid fra tettsted på nivå 1.

I tillegg til inndeling av kommunen i fire sentralitetsnivåer, blir det markert hvorvidt kommunen har en reisetid på mindre enn 2 ½ time (for Oslo: 3 timer) til sentrum i nærmeste tettsted på nivå 3. Derksom det er tilfelle blir det markert med en A i sentralitetsbetegnelsen. De andre kommunene er markert med en B.

Eksempel: TI-6-1A (Kongsvinger)

TI = De tjenesteytende næringer sysselsetter flere enn de vareproduserende næringer, men høyst dobbelt så mange. Primærnæringene og bygg og anlegg sysselsetter hver for seg færre enn industri.

6 = 60,0 - 69,9 prosent av innbyggerne er bosatt i tettbygde strøk

1A = Kommunen omfatter et tettsted på nivå 1 eller ligger innenfor 45 minutters reisetid til et slikt tettsteds sentrum. Samtidig ligger kommunen innenfor en reisetid på 2 ½ time (for Oslo: 3 timer) til et tettsted på nivå 3.

Hovedklassifiseringen av kommunene gjøres på grunnlag av grunnkodens første og siste ledd, næringstilknytning og sentralitet. Bosettingstetthet er utelatt fra hovedklassifiseringen av hensyn til behovet for et oversiktlig antall klasser.

Dokumentasjon:

Inndelingen dokumenteres i Statistisk sentralbyrå (1994) NOS C 192.

Standarden oppdateres vanligvis i forbindelse med folketellingene.

Kartmateriale:

Kommuneklassifiseringen består av et helt antall kommuner, og kartgrunnlag for kommuneklassene kan derfor utledes av et kommunekart.

Forholdet til andre inndelinger:

Følger kommuneinndelingen ved at hver kommune blir plassert i en klasse. Klassene utgjør ikke sammenhengende områder.

Historisk utvikling:

Den enkleste og mest brukte kommuneklassifisering i Norge i første halvdel av dette århundre, var inndelingen i by-land. De kommuner som hadde administrativ bystatus ble gruppert sammen, mens alle de øvrige kommuner utgjorde "land"-gruppen. I dag er skillet mellom by- og herredskommuner imidlertid lite relevant, mest fordi kommunenes administrative status ikke er noen god indikator for å skille mellom de urbaniserte og de mindre utbaniserte strøk, og fordi det ikke lenger er noe offisielt skille mellom by- og landkommuner.

Etter folketellingen i 1950 utarbeidet SSB en ny kommunegruppering der en skiller mellom tettbygde og spredtbygde herredskommuner (utifra hvor stor del av befolkningen som var bosatt i hussamlinger med minst 200 personer, se *tettsteder*). I forbindelse med folketellingen i 1970 ble det utarbeidet en klassifisering som bygde på tre kriterier; næringsstruktur, bosettingstetthet og sentralitet. Standard for kommuneklassifisering fra 1985 bygde i hovedsak på de samme prinsippene. Det var imidlertid en del endringer i kriteriene som utviklingen fra 1970 til 1980 hadde gjort nødvendige. Samtidig hadde næringsstruktur og bosettingsmønster endret seg i mange kommuner i de ti årene. I den siste revisjonen er kun noen mindre justeringer foretatt; næringstilknytningen (tidl. kalt næringsstruktur) omfatter nå alle næringer: Innenfor tjenesteyting markeres det om en har over gjennomsnittlig andel sysselsatt innen privat tjenesteyting, grensen mellom nivå 1 og 2 for tettstedene er flyttet fra 10 000 til 15 000, og arbeidsreiseavstand regnes etter raskeste reisemåte (unntatt fly).

Inndelingen:

Inndelingen er dokumentert i Statistisk sentralbyrå (1994), NOS "Standard for kommuneklassifisering 1994".

Vedlegg 3: Bostedregistrering i Folkeregisteret

Denne teksten er utarbeidet av Kåre Vassenden, Avdeling for personstatistikk.

Bostedsregistreringen av personer i personstatistikken er i dag beheftet med noen svakheter, i det befolkningsstatistikken ikke gir et helt korrekt bilde av det regionale bosettingsmønsteret. Dagens regler for bostedregistrering i folkeregisteret har noen svakheter sett fra et regionalstatistisk ståsted, og det er flere forhold som med fordel kan endres for å forbedre kvaliteten på bostedsregistreringen.

Hvem som regnes som bosatt i Norge og hvor i Norge en person skal regnes som bosatt, er fastlagt i lov om folkeregistreringen av 16. januar 1970 og tilhørende forskrifter, sist endret 4. mars 1994.

Kvaliteten på datagrunnlaget fra Det sentrale folkeregister er generelt svært god, men bostedsregistreringen er i en del tilfeller ikke korrekt i forhold til den faktiske situasjonen (dvs. at alle bosatte skal være registrert i samsvar med døgnhvileprinsippet). Også manglende og forsinkede flyttemeldinger bidrar til slike avvik. For mange analyse- og planleggingsformål vil det faktiske bostedet være av svært stor interesse. En undersøkelse i etterkant av Folke- og bolig tellingen i 1990 konkluderte med at 5,5 prosent av personene plasseres på feil bosted. Mye av avviket skyldes den juridiske bostedsdefinisjonen som er lagt til grunn i Det sentrale folkeregister. De viktigste problemområdene her omfatter bl.a.:

- borteboende, ugifte studenter - registrert hos foreldrene, dvs. i hjemkommunen - antatt volum ca. 100 000 personer
- institusjonsboere
- pendlere
- utregistrering av utvandrede - uten å melde fra til Folkeregisteret
- norske statsborgere som har midlertidige, men langvarige opphold i utlandet - forskriftene gjør det vanskelig å melde flytting
- andre grupper - skilsmissebarn - hvor bor de egentlig, særlig de med 'delt omsorg'

Noen hovedpunkter fra registreringsreglene forteller hvem som regnes som bosatt i Norge:

Personer som kommer fra land utenfor Norden, blir regnet som bosatt i Norge når de har tatt opphold her eller har tenkt å bli her minst 6 måneder, selv om oppholdet her er midlertidig. Tilsvarende 6-månedersregel gjelder ved flytting fra Norge til et land utenfor Norden.

Ved flytting mellom Norge og et annet nordisk land gjelder ikke alltid nevnte 6-månedersregel. I Danmark skal f.eks. en person registreres som bosatt dersom vedkommende har tenkt å oppholde seg i landet i minst 3 måneder. Tilsvarende grense gjelder ved utflytting. I Sverige og Finland er grensa 1 år. For personer som kommer/flytter til Norge fra et annet nordisk land, gjelder likevel 6-månedersregelen da bostedet blir avgjort etter innflyttingslandets regler, jf. en nordisk avtale om inter-nordisk flytting datert 8. mai 1989. Denne avtalen avløste en lignende avtale fra 5. desember 1968.

Personer som oppholder seg på Svalbard, Jan Mayen eller norske biland, og som ved utreise var registrerte i folkeregisteret i en norsk kommune, skal fremdeles regnes som bosatt i denne kommunen. Tilsvarende regel gjelder for personer på den norske kontinentalsokkelen.

Norsk personale ved norsk diplomati og konsulatvesen og norsk militært personell beordret til tjeneste i utlandet, blir regnet som bosatt i Norge. Det samme gjelder også husstandene deres.

Utenlandsk personale ved fremmed diplomati og konsulatvesen og utenlandsk personell tilknyttet NATO, blir ikke regnet som bosatt i Norge. Det samme gjelder husstandene deres.

Hovedregelen for hvor i Norge en regnes som bosatt er at personer er bosatt der de har sin regelbundne døgnhvile (nattesøvn).

Dersom døgnhvilen blir tatt skiftvis på to eller flere steder, blir de regnet som bosatt der de etter en samlet vurdering kan sies å ha sitt mer faste tilholdssted. Ektefeller med felles hjem og personer som

har felles hjem med barna sine, blir regnet som bosatt i dette hjemmet uten hensyn til hvor døgnhvilen blir tatt.

Enslige personer som tar utdanning i en annen kommune, skal som hovedregel fremdeles regnes som bosatt der de bodde før utdanningen tok til (bostedet til foreldrene). Tilsvarende registreringsprinsipp gjelder også for vernepliktige under førstegangstjeneste, sivilarbeidere, personer i fengsel og personer innlagt på sykehus.

Personer som er innlagt eller plassert i andre institusjoner eller i privat pleie, blir som hovedregel regnet som bosatt der når oppholdet er tenkt eller viser seg å vare i minst 6 måneder.

Fra og med mars 1987 til og med januar 1994 ble asylsøkere som regel regnet som innflyttere til Norge - og derfor også som bosatte - selv om søknaden om oppholdstillatelse ikke var ferdig behandlet. Før og etter denne perioden har bare asylsøkere med oppholdstillatelse blitt registrert.

Datakvalitet

Kvaliteten på datagrunnlaget fra Det sentrale folkeregister er generelt svært god for statistiske formål. Et minus er likevel bostedsregistreringen - til dels fordi for mange er registrert som bosatt, men også fordi visse grupper er registrert med annet bosted enn det faktiske, særlig fordi ugifte studenter ifølge reglene skal stå som bosatt i foreldrehjemmet.

Til statistisk bruk kan bostedsregistreringen virke feilaktig. Spesielt gjelder dette i forhold til den ideelle situasjon, hvor alle bosatte er registrert i samsvar med døgnhvileprinsippet. Også manglende og forsinkede flyttemeldinger bidrar til slike avvik. For mange analyse- og planleggingsformål vil det faktiske bostedet være av interesse. En undersøkelse i etterkant av Folke- og bolig tellingen i 1990 konkluderte med at 5,5 prosent av personene plasseres på feil bosted. Mye av avviket skyldes den juridiske bostedsdefinisjonen som er lagt til grunn i Det sentrale folkeregister.

Utregistreringer

Personer som flytter fra landet uten å melde utflytting har også i de seinere årene vært en viktig feilkilde. Undersøkelser i 1993 medførte at folkeregistrene utregistrerte nær 3 000 utlendinger som tidligere hadde forlatt Norge uten å melde flytting. Oslo ble mest berørt av denne utregistreringen (1 600 personer). En del av denne utflyttingen skulle vært fordelt over flere år. Også i 1994, 1995, 1997 og 1998 ble det gjort slik utregistrering. For Oslo ble det utregistrert nærmere 2 000 utlendinger til sammen i 1997 og 1998.

Til tross for aksjonene for utregistrering av innvandrere som har forlatt landet uten å melde fra om dette til folkeregisteret, vil det alltid være en del personer som er registrert bosatt i Norge selv om de ikke er bosatt her lenger.

På den andre siden er det til enhver tid en del personer som oppholder seg ulovlig i landet, og derfor ikke er med i folketallet. De fleste av disse holder til i Oslo. Siden disse to forholdene virker i hver sin retning, kan det være at de langt på vei oppveier hverandre.

Vedlegg 4: GAB-registeret som kilde for regionale data

GAB-registeret er en sentral kilde for regionale kjennemerker og geografisk informasjon. GAB-registeret er Norges offisielle register for grunneiendommer, adresser og bygninger. Hovedmålsettingen med opprettingen av GAB var å sikre effektivisering og rasjonalisering av rutiner knyttet til forvaltningen av grunneiendommer, bygninger og adresser.

Adresseregisteret i GAB skal i utgangspunktet omfatte alle adresser i Norge, både bebygde og ubebygde. For hver adresse som registreres i GAB registreres det en rekke andre geografiske kjennemerker. Kommunene og Statens kartverk (ved fylkeskartkontorene) er ansvarlige for oppdatering av disse dataene. Dette adresseregisteret skal i prinsippet være Norges offisielle adresseregister (med vedlikehold av felles adressedata bare ett sted), men i praksis fungerer dette ikke slik. Større etater som Skattedirektoratet og Posten har i en årrekke operert med egne adresseregistre uavhengig av GAB.

GAB-registeret inneholder følgende geografiske kjennemerker:

- koordinater
- grunnkrets (og dermed også delområde, kommune og fylke)
- postnummer
- (kode for tett/spredt - men dette oppdateres nå direkte av SSB)
- skole- og valgkrets
- kirkesokn
- bydeler og kvartal - i Oslo

Følgende adressekjennemerker overføres fra GAB-registeret til befolkningsdata fra DSF: Koordinater, grunnkrets, kirkesogn, bydeler og kvartal i Oslo, mens adressekjennemerkene postnummer, skolekrets og valgkrets beholdes i dataene fra DSF.

Vedlegg 5: Internasjonale krav

Eurostat har godkjent at SSB kan anvende sin egen Standard for regioninndeling (REGIN) med de fem NUTS-analoge inndelingene Landet (REGIN 1), Landsdeler (REGIN 2), Fylker (REGIN 3), Økonomiske regioner (REGIN 4) og Kommuner (REGIN 5) ved leveranse av statistikk til Eurostat. Denne inndelingen er spesifikk for Norge. Hvilke statistikk Norge er forpliktet til å levere og på hvilke nivå er regulert av rettsakter (rådsforordninger) til EØS-avtalen. Dette gjelder også for de andre EØS-landene. Det meste av den statistikken som i dag blir rapport fra SSB til Eurostat er på landsnivå.

Det som Norge leverer på regionalt nivå er i prinsippet regulert av lovtekstene. Imidlertid har det vært ansett å være et generelt unntak for levering av regionale data i og med at regionalpolitikken ikke er en del av EØS-avtalen. Dette har nedfelt seg i konkrete unntaksbestemmelser i tilknytning til de enkelte lovtekster med regionale tall som sier at regionale tall ikke er obligatoriske. Dette forhindrer ikke at vi kan levere regionale tall, noe vi ofte gjør ettersom det er i vår egen interesse å bidra med slike tall. Det betyr også at vi i størst mulig grad bør bruke den fastlagte inndelingen når regionale tall leveres. (turisme er trolig et eksempel).

M.a.o.: vi har knapt noen forpliktelse til å levere regionale tall, men vi gjør det likevel i mange tilfelle (bl.a. befolkning, turisme).

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2000/57 K.-G. Lindquist: SAS-programmer for korrigering av data fra industristatistikken og beregning av variable for analyseformål. 53s.
- 2000/58 A. Akselsen: FD - Trygd: Dokumentasjon av uttak til Sandmanutvalget (SHD). 28s.
- 2000/59 J. Johansen og Ø. Sivertstøl: FD - Trygd: Dokumentasjonsrapport: Fødsels- og sykepenges, 1992-1998. 109s.
- 2000/60 K-G. Lindquist: Database for energi-intensive næringer: Tall fra industristatistikken: Oppdatert versjon av notat 97/30. 17s.
- 2000/61 O. Haugen: Utrekning av vekter til inntekts- og formuesundersøkingane 1998. 24s.
- 2000/62 Ø. Kleven: Ferieundersøkelsen 1999 Panel: Dokumentasjonsrapport. 50s.
- 2000/63 P.G. Larssen: Overvakingssystemet for bedrifter i BoF. 29s.
- 2000/64 R. N. Johnsen: Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, august 2000. 36s.
- 2000/65 A. Thomassen: Byggekostnadsindeks for rørleggerarbeid i kontor- og forretningsbygg. 14s.
- 2000/67 A.G. Hustoft og G. Olsen: Metadata for statistikk om personer og husholdninger : Forprosjektrapport. 34s.
- 2000/68 A. Bruvoll, K. Flugsrud og H. Medin: Dekomponering av endringer i utslipp til luft i Norge - dokumentasjon av data. 19s.
- 2000/69 M. Vik Dysterud og E. Englien: Tettstedsavgrønsing: Teknisk dokumentasjon 2000. 53s.
- 2000/70 A. Akselsen, G. Dahl, J. Lajord og Ø. Sivertstøl: FD - Trygd: Variabelliste. 48s.
- 2000/71 B.O. Lagerstrøm: Kompetanse i grunnskolen , del 2: Dokumentasjonsrapport. 19s.
- 2000/72 B.O. Lagerstrøm: Kompetanse i grunnskolen: Hovdresultater 1999/2000 170s.
- 2000/73 J.H. Wang: Kvartalsvis investeringsstatistikk. 57s.
- 2000/74 P.O. Lande og T. Hoel: Dødsårsaksregisteret: Systemdokumentasjon. 90s.
- 2000/75 A.G. Pedersen, P.O. Lande og T. Hoel: Dødsårsaksregisteret: Brukerdokumentasjon. 99s.
- 2000/76 A.G. Hustoft, B. Vannebo: En undersøkelse av frafallet i utvalgsundersøkelser i perioden 1997-2000. 56s.
- 2000/77 P.O. Lande og J. Kittelsen: Forbruksundersøkinga 2000. Innlasting/Innsjekkning: Brukerdokumentasjon. 17s.
- 2000/78 J. Fosen, A.K. Johnsen og G. Røyne: Frafall blant innvandrere. En undersøkelse av frafall i Utdanningsundersøkelsen 1999 og i valgundersøkelser blant innvandrere. 53s.
- 2000/79 J. Kittelsen og P.O. Lande: OPPSLAG - Forbruksundersøkelsen. Brukerdokumentasjon. 39s.
- 2000/80 J. Kittelsen og P. O. Lande: Forbruksundersøkinga 2000. Systemdokumentasjon . 156s.
- 2000/81 J.T. Lind: Testing av stokastiske individuelle effekter i paneldatamodeller. 17s.
- 2001/2 D.Q. Pham: Innføring i tidsserier - sesongjustering og X-12-AMIRA. 110s.
- 2001/3 O. Rognstad: Eiendomsomsetning. Dokumentasjon av datagrunnlag og bearbeidingsrutine. 72s.
- 2001/4 T. Nøtnæs: Innføring i kognitiv kartlegging. 20s.
- 2001/6 A. Langørgen og R. Aaberge: KOMMODE II estimert på data for 1998. 16s.
- 2001/7 B.R. Joneid og J. Lajord: FD - Trygd Dokumentasjonsrapport. Stønader til enslig forsørger. 1992-1999. 39s.

