

Re

FOLK- OCH BOSTADSRÄKNINGAR I FRAMTIDEN

Delbetänkande av FoB-kommissionen

SOU
1988:43





Statens offentliga utredningar
1988:43
Civildepartementet

Folk- och bostads- räkningar i framtiden

Delbetänkande av FoB-kommissionen
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

ISBN 91-38-10213-7
ISSN 0375-250X

Statsrådet och chefen för
Civildepartementet
103 33 STOCKHOLM

Den 14 mars 1985 bemyndigades chefen för civildepartementet att tillkalla en kommission med uppdrag att följa arbetet med 1985 års folk- och bostadsräkning. Kommissionens arbete skall avslutas med en rapport till regeringen där kommissionen sammanfattar sina erfarenheter och lämnar rekommendationer för hur integritets- och sekretessfrågorna skall behandlas i det fortsatta arbetet med folk- och bostadsräkningarna, (Dir 1985:7).

Kommissionen bör arbeta så länge produktionen av FoB 85 pågår. Arbetet bör därför kunna avslutas vid utgången av år 1988. Statistiska centralbyråns arbete med FoB 85 följer i stort tidplanen. Det innebär att kommissionen avser komma med sitt slutbetänkande vid årsskiftet 1988/89.

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade departementschefen landshövdingen i Jönköpings län Gösta Gunnarsson till ordförande i kommissionen samt till ledamöter riksdagsledamoten Elving Andersson, riksdagsledamoten Marianne Carlström (fr. o. m. 1987-03-19), generaldirektören Gunnar Danielsson (fr. o. m. 1987-03-19), riksdagsledamoten Gerd Engman (t. o. m. 1987-02-28), jur. kand. Hans Enroth, riksdagsledamoten Per Olof Håkansson, riksdagsledamoten Gunnar Hökmark, fil. lic. Tomas Ohlin och riksdagsledamoten Sture Thun.

Till sakkunnig i kommissionen förordnades den 3 juni 1985 departementssekreteraren Agneta Norén. Norén ersattes den 19 februari 1986 av departementssekreteraren Gunnar Österberg.

Till experter i kommissionen förordnades kanslichefen Dag Hallberg (fr. o. m. 1986-06-17), statistikchefen Eva Herner (fr. o. m. 1986-06-17).

Till sekreterare i kommissionen förordnades den 10 maj 1985 avdelningsdirektören Hans Jelf.

Den 19 mars 1987 utvidgade regeringen uppdraget genom tilläggsdirektiv, (Dir 1987:20). Det utvidgade uppdraget innebär att kommissionen bör överväga behovet av fortsatta folk- och bostadsräkningar. Om sådant behov bedöms föreligga bör kommissionen redovisa alternativa modeller för en folk- och bostadsräkning samt lämna förslag om vilket alternativ som bör tillämpas.

Kommissionens förslag utifrån tilläggsdirektiven bör redovisas senast i september 1988.

För arbetet med uppdraget enligt tilläggsdirektiven har kommissionen tillsatt en särskild arbetsgrupp. Arbetsgruppen har antagit namnet FoB-gruppen. Till ordförande i FoB-gruppen utsågs generaldirektören Gunnar Danielsson som tillika förordnades som ledamot i kommissionen. Till ledamöter i arbetsgruppen utsågs följande personer som tillika från och med den 1 april 1987 förordnades som experter i kommissionen: kammarrättsassessorn Christer Abrahamsson (t. o. m. 1987-11-02), avdelningsdirektören Mats Björklund, professorn Erik Bylund, hovrättsassessorn Ingela Halvorsen (fr. o. m. 1987-11-03), planeringschefen Lars Malmborg och avdelningschefen Klas Wallberg. Till sekreterare i FoB-gruppen utsågs organisationsdirektören Birger Jensen som tillika från och med den 1 mars 1987 förordnades som sekreterare i kommissionen.

Kommissionen har utarbetat delrapporten (Ds C 1986:9) Säkerhet, Sekretess och Integritet i 1985 års Folk- och Bostadsräkning. Delrapporten överlämnades den 11 sep-

tember 1986 till statsrådet och chefen för civildepartementet.

Delrapporten har remissbehandlats. Civildepartementet har gjort en remissammanställning och publicerat den i departementsserien (Ds C 1987:4).

Delrapporten och remissammanställningen har ingått i underlaget för FoB-gruppens arbete.

FoB-gruppen har utarbetat en rapport Folk- och Bostadsräkningar i Framtiden. Gruppens rapport ligger till grund för kommissionens ställningstagande.

Kommissionen överlämnar härmed delbetänkandet Folk- och Bostadsräkningar i Framtiden. FoB-gruppens rapport fogas till delbetänkandet såsom bilaga. Kommissionens uppdrag enligt tilläggsdirektiven är därmed slutfört.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Gunnar Hökmark och Tomas Ohlin.

Stockholm den 6 september 1988

Gösta Gunnarsson

Elving Andersson

Hans Enroth

Per Olof Håkansson

Tomas Ohlin

Marianne Carlström

Gunnar Danielsson

Gunnar Hökmark

Sture Thun

/Hans Jelf

Birger Jensen

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

INNEHÅLL

Skrivelse till statsrådet	3
1 Utredningsuppdraget	9
2 Arbetets uppläggning	11
3. Rapporten från kommissionens arbetsgrupp	13
4. Behov av information från folk- och bostadsräkningar	21
5. Folk- och bostadsräkningar i framtiden	33
6. Säkerhet, sekretess och integritet	43
7. Kostnader och finansiering	47
8. Sammanfattning av kommissionens förslag	49
Reservationer	53
Bilaga 1 FoB-gruppens rapport Folk- och Bostadsräkningar i Framtiden	63
Bilaga 2 Tilläggsdirektiven	251

Inventory

Inventory of the

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]
4. [illegible]
5. [illegible]
6. [illegible]
7. [illegible]
8. [illegible]

Inventory of

- Bliss 1 [illegible]
- Bliss 2 [illegible]

1 Utredningsuppdraget

FoB-kommissionen tillsattes den 14 mars 1985 av statsrådet och chefen för civildepartementet (Dir 1985:7). Kommissionens tillkom på initiativ av riksdagen som ansåg att eftersom den formella regleringen är omfattande när det gäller FoB-uppgifternas användning och sekretess- och integritetsfrågorna, så är det inte i första hand på dessa områden som behov av skärpta regler föreligger. Vissa förbättringar skulle snarare kunna ske, när det gäller kontrollen och efterlevnaden av dessa regler och insynen i den praktiska hanteringen av de insamlade uppgifterna. Kommissionen skall i en rapport till regeringen sammanfatta sina erfarenheter och lämna rekommendationer för hur integritets- och sekretessfrågorna skall behandlas i det fortsatta arbetet med folk- och bostadsräkningar.

Riksdagen uttalade även att kommissionen skall ha en övervakande funktion utan att inkräkta på datainspektionens eller SCBs ansvarsområden.

Den 19 mars 1987 beslöt regeringen om tilläggsdirektiv till kommissionen (Dir 1987:20). Tilläggsdirektiven innebär att kommissionens uppdrag utvidgas på så sätt att kommissionen skall överväga behovet av framtida folk- och bostadsräkningar. Om sådant behov bedöms föreligga, bör kommissionen redovisa alternativa modeller för en folk- och bostadsräkning samt lämna förslag om vilket alternativ som bör tillämpas.

Kommissionen skall beakta kommittédirektiven (Dir

1985:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

I tilläggsdirektiven får kommissionen vidare i uppdrag att undersöka olika former av finansiering.

Särskilt ingår i uppdraget att bedöma vilka åtgärder av formell eller annan art som bör vidtas för att uppgifterna behandlas på sådant sätt att risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten inte uppkommer. Bland annat bör härvid förutsättningarna att snabbare avidentifiera uppgifterna undersökas.

Tilläggsdirektiven fogas som bilaga 2 till detta delbetänkande.

Kommissionen tar i detta delbetänkande upp frågor som aktualiserats i tilläggsdirektiven. Redovisning av kommissionens synpunkter och förslag med anledning av de ursprungliga direktiven kommer att redovisas senare då kommissionen avlämnar sitt slutbetänkande.

2 Arbetets uppläggning

Uppdraget utifrån tilläggsdirektiven är så skilt från kommissionens ursprungliga uppdrag att kommissionen beslöt att tillsätta en särskild arbetsgrupp för ändamålet. Arbetsgruppen skulle vara sammansatt så att de viktigaste användarna var med, statistikproducenten och någon eller några som bevakade att förslagen kunde godtas ur säkerhetssynpunkt avseende den personliga integriteten. Arbetsgruppen borde ledas av en erfaren och opartisk ordförande.

Kommissionen beslöt att användarna skulle representeras av någon från den kommunala sidan som nära arbetade med FoB-statistik, och att forskningen skulle representeras av en person med stor erfarenhet av användning av FoB-statistik i forskningen. Statistikproducenten när det gäller FoB-statistik är SCB. SCB borde sålunda ha en representant i gruppen.

Vad beträffar integritetsfrågorna beslöts att utse en representant från vardera datainspektionen (DI) och data- och offentlighetskommittén (DOK).

Avsikten med arbetsgruppen var att den skulle arbeta självständigt. För att ordföranden skulle vara insatt i kommissionens arbete och för att det skulle bli en naturlig diskussion kring arbetsgruppens arbete i kommissionen förordnades arbetsgruppens ordförande av regeringen till ledamot i kommissionen.

Arbetsgruppens sammansättning blev således följande:

Ordförande: Gunnar Danielsson, generaldirektör

Ledamöter: Christer Abrahamsson, kammarrättsassessor
och sekreterare i DOK, (t. o. m. 1987-11-02)

Mats Björklund, avdelningsdirektör, DI

Erik Bylund, professor i kulturgeografi
med samhällsplanering, universitetet i
Umeå (företräder forskningen)

Ingela Halvorsen, hovrättsassessor och
sekreterare i DOK, (fr. o. m. 1987-11-03)

Lars Malmberg, planeringschef, Kalmar
kommun (Svenska kommunförbundet)

Klas Wallberg, avdelningschef, statistiska
centralbyrån

Sekreterare: Birger Jensen, organisationsdirektör,
statskontoret

Arbetsgruppen fick i uppdrag att utarbeta förslag i
enlighet med tilläggsdirektiven. Arbetsgruppen har
antagit namnet FoB-gruppen. FoB-gruppens förslag har
presenterats för kommissionen som i detta delbetänkande
tar ställning till detsamma.

Gruppen har redovisat sitt arbete i en rapport med
titeln Framtida Folk- och Bostadsräkningar. Rapporten
har legat till grund för kommissionens ställningstagan-
den. I detta delbetänkande återges inte gruppens för-
slag i sin helhet utan enbart kommissionens synpunkter
och förslag i anslutning härtill. Gruppens rapport
fogas till detta delbetänkande såsom bilaga 1.

3. Rapporten från kommissionens arbetsgrupp

Kommissionens arbetsgrupp (FoB-gruppen) har i sin ovan nämnda rapport Folk- och bostadsräkningar i framtiden behandlat frågor om användning och behov av det slag av information som erhålls genom FoB (Fob-information), olika former för framtagning av sådan information, skyddet för den personliga integriteten samt kostnader och finansiering. På grundval av redovisade synpunkter och överväganden har gruppen föreslagit olika åtgärder.

Behov av FoB eller motsvarande

Gruppen anser att behov av det slag av information om samhällsförhållandena som erhålls genom FoB kommer att föreligga under överskådlig framtid.

Former för FoB eller motsvarande

De olika former för framtagning av FoB-information som gruppen diskuterar är följande.

a) Traditionell FoB

Traditionell FoB kan genomföras enligt den modell som har tillämpats för de senaste FoB-arna. Vissa möjligheter till minskning av produktionstid och kostnader kan finnas i omfördelning av arbetsuppgifter från SCB till kommunerna, förtryckning av blanketter, selektiv utsändning av blanketter, ökad automatisk kodning m. m. Kostnadsminskningarna torde kunna uppskattas till något eller några tiotal miljoner kronor.

(Rapporten sid. 147-155).

b) Fullständig registerbaserad FoB-information

För att helt ersätta FoB av samma omfattning som FoB 85 med registerbaserad statistik och därur sammanställd FoB krävs

- lägenhetsregister
- folkbokföring på lägenhet
- ett yrkesregister

(Rapporten sid. 156-160 och 169-170).

Ett lägenhetsregister kan upprättas inom fastighetsdatasystemet hos centralnämnden för fastighetsdata och vara färdigt år 1994. (Rapporten sid. 100-104, 157-159 och 171-172).

Folkbokföring på lägenhet förutsätter särskild utredning. (Rapporten sid 171).

Ett yrkesregister avses komma att upprättas inom sjukförsäkringssystemet i det så kallade FAS 90-systemet och kan vara färdigt år 1994 och i provisorisk form någon gång under åren 1990-1992. (Rapporten sid. 107-110, 156-157 och 170).

c) Begränsad registerbaserad FoB-information

Registerbaserad statistik och därur sammanställd FoB som med begränsningar i fråga om samband mellan hushåll och lägenheter kan motsvara traditionell FoB kan erhållas med

- ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter men utan lägenhetsbeteckningar/identiteter
- Folkbokföring på byggnad, alternativt som hittills endast fastighet

- kompletterande urvals- och specialundersökningar om bostadsförhållanden
 - Utvidgad användning av samhörighetsbeteckningar i folkbokföringen
 - ett yrkesregister
- (Rapporten sid. 163-165).

Ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter kan upprättas inom fastighetsdatasystemet och vara färdigt år 1994. (Rapporten sid. 100-104, 157-159 och 164).

Folkbokföring på byggnad förutsätter särskild utredning som för folkbokföring på lägenhet enligt ovan under b), men av mindre omfattning.

Alternativet folkbokföring på fastighet förutsätter ingen ändring av nuvarande förhållanden.

Utvidgad användning av samhörighetsbeteckningar i folkbokföringen förutsätter särskild utredning. (Rapporten sid. 106-107).

Ett yrkesregister förutsätts komma till stånd enligt ovan under b).

d) Sambearbetning av nu befintliga register

Sambearbetning av olika befintliga register sker redan för framställning av statistik som täcker delar av FoB-informationens område. Sambearbetningen kan utvidgas till att omfatta flera eller alla de register som användes i FoB 85 utan något mera omfattande utrednings- och utvecklingsarbete.

För att i någon mån motsvara en traditionell FoB måste sambearbetningen kompletteras med det förutsatta yrkes-

registret inom sjukförsäkringssystemet och stora urvalsundersökningar om hushåll och bostäder.

- e) FoB 90 med särskild insamling av endast hushålls- och lägenhetsuppgifter

En i avseende på särskild uppgiftsinsamling begränsad FoB 90 som ger information motsvarande FoB 85 kan innan helt registerbaserad statistik blir möjlig företas genom

- insamling av uppgifter om hushåll och bostäder genom frågeblanketter på traditionellt sätt,
 - komplettering med förutsatt yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet,
 - användning av befintliga register såsom i FoB 85.
- (Rapporten sid. 160-163 och 172-173).

Gruppen anser att FoB i traditionell form bör ersättas med ett förfarande där behövliga uppgifter helt ställs samman ur olika register. För att detta skall kunna ske med tillfredsställande resultat krävs emellertid i vissa fall en bättre redovisning av enskilda personers bostadsanknytning än vad som i dag sker genom folkbokföringen. Det förutsätter inrättande av ett lägenhetsregister och folkbokföring på lägenhet. Vidare behöver ett särskilt yrkesregister upprättas.

Integritetsskydd

Med avseende på integritetsskydd anser gruppen att några vägande invändningar mot FoB-arna inte föreligger. Alla uppgifter är väl skyddade mot obehörig insyn. För att ytterligare förstärka integritetsskyddet och förebygga oro hos allmänheten bör dock vissa ytter-

ligare åtgärder övervägas. (Rapporten sid. 118-142 och 188-190)

Kostnader och finansiering

Alla uppskattningar av kostnaderna för olika modeller av FoB eller motsvarande måste enligt gruppen bli mycket osäkra.

Kostnaderna för en traditionell FoB motsvarande FoB 85 uppskattas till ca 170 milj. kr. Under förutsättning att kommunerna kan svara för arbetsuppgifter skulle de kanske kunna minskas till 140-150 milj. kr. Kostnaderna för en begränsad FoB 90 kan mycket grovt uppskattas till 160 milj. kr.

Kostnaderna för en registerbaserad FoB-information förutsätts, åtminstone på längre sikt, bli väsentligt lägre än fortsatta traditionella FoB-ar.

För att åstadkomma en mera rättvisande fördelning av kostnaderna för FoB eller motsvarande på de verksamheter, där den därigenom framtagna informationen kommer till användning, bör kostnaderna för den till betydande del finansieras genom avgifter från användarna. Med hänsyn till FoB-informationens allmäninformativa funktion och användning i forskning bör dock en del av kostnaderna bestridas med statliga anslag.

Förslag

Gruppen föreslår

- att samhällsinformation av det slag som erhålls genom FoB från mitten av 1990-talet tas fram löpande genom sammanställning av uppgifter ur då tillgängliga register i skilda aktuella delar och att på grundval

härav vart femte år tas fram en samlad redovisning som motsvarar en konventionell FoB,

- att till mitten av 1990-talet upprättas ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet och ett lägenhetsregister hos centralnämnden för fastighetsdata samt att folkbokföring på lägenhet införs,
- att det utrednings- och utvecklingsarbete som krävs för registeruppbyggnaden m. m. påbörjas snarast,
- att år 1990 genomförs en begränsad FoB, där särskild insamling av uppgifter på frågeblankett endast görs i fråga om hushålls- och bostadsförhållanden; FoB-registret i övrigt bygger på uppgifter ur tillgängliga register och möjligheter till besparingar genom förtryckning av frågeblanketter med tidigare FoB-uppgifter och uppgifter från fastighetstaxeringen samt selektiv utsändning av frågeblanketter tas till vara,
- att statistiska centralbyrån ges i uppdrag att utforma denna begränsade FoB 90,
- att information till allmänheten om framtagning och användning av FoB-information eller motsvarande ges aktivt och i lättfattlig form,
- att ytterligare åtgärder för att undanröja eventuella risker för integritetsintrång och dämpa oron härför övervägs avseende bland annat förlängning av statistiksekretessen för personuppgifter, koncentration av bearbetning av identifierbara personuppgifter till statistiska centralbyrån, avidentifiering av alla utlämnade uppgifter och kryptering av FoB-registren, och

- att kostnaderna för framtagning av FoB-information eller motsvarande i framtiden till större delen täcks genom avgifter från användarna, dock att kostnaderna för den begränsade FoB 90, på samma sätt som för FoB 85, täcks genom statliga och kommunala anslag.

4. Behov av information från folk- och bostadsräkningar

Den information om samhällsförhållanden som erhålls genom FoB används i varierande omfattning som underlag för samhällsplanering på central, regional och lokal nivå, forskning och allmän information och därpå grundade ställningstaganden inom den offentliga sektorn och även inom den enskilda. Detta är väl dokumenterat av FoB-gruppen och, som gruppen visar, även av andra tidigare utredningar. (Rapporten sid. 40-54).

FoB-informationen utgör en del av det underlag som efterfrågas inom de olika användningsområdena. Den kompletterar härvid sådant underlag som kan erhållas genom annan löpande samhällsstatistik, särskilda utredningar, mer eller mindre regelbundna urvalsundersökningar m. m. I växande omfattning har FoB-informationen kommit att ersättas av information genom löpande statistik som ställs samman på grundval av särskilt inhämtade uppgifter eller i befintliga administrativa register. Även uppgifter för FoB-informationen i sig har kommit att hämtas mer ur befintliga register och mindre genom särskilda frågeblanketter, direkt från allmänheten.

Betydelsen av FoB-informationen i de olika användningarna och därmed behovet av den bestäms av möjligheterna att ersätta den med annan information eller eventuellt undvara den. Dessa bestäms i sin tur av sådana förhållanden som krav på mängd, innehåll och kvalitet i fråga om uppgifter, tillämpade planeringsmetoder och dylikt och ytterst även behovet av de olika verksamheter där informationen används. Dessa förhållanden

varierar mellan de olika användningsområdena. Detta har av gruppen belysts på olika sätt. (Rapporten sid. 40-54, 85-95 och 139-145).

I kort sammanfattning visar gruppens redogörelser följande.

I kommunernas planering används all förekommande FoB-statistik i större eller mindre utsträckning för allmänna bakgrundsbeskrivningar, översikter och avvägningar i de gemensamma planeringsförutsättningarna, områdesbeskrivningar, fysisk planering och miljöskyddsplanering. Lägenhets- och hushållsstatistik är av särskild betydelse för befolkningsprognoser, där också sysselsättningsstatistik är av intresse, och där även för fysiska planeringen och energiplaneringen. Uppgifter om hushåll i kombination med bostäder och sysselsättning (förvärvsfrekvens) är av särskild betydelse för planering av barnomsorg, äldreomsorg och i viss mån även för planering av skollokaler, civilförsvar, trafikförsörjning och varuförsörjning. Uppgifter om lägenheter är av intresse för planeringen av teknisk försörjning avseende el, värme, vatten, avlopp, renhållning och dylikt

Kommunernas användning av FoB-statistik för planering avser särskilt belysning av längre perspektiv. På grundval av beskrivningen av rådande förhållanden och iakttagna förändringar från tidigare utarbetade prognoser för den framtida utvecklingen. De metoder och modeller som kommunerna härvid tillämpar bygger sedan länge till inte oväsentlig del på uppgifter som erhålls genom FoB. Den särskilda betydelse som tillmätts statistik om bostäder och hushåll grundas på att för till exempel bostadsförsörjningen har utvecklingen av hushållens antal och storlek avsevärt större betydelse än befolkningsutvecklingen. Rena befolkningsstatistiska uppgifter kan även hämtas ur den löpande statistiken.

Väsentligt för det flertal kommuner som arbetar aktivt med FoB-statistiken är att denna kan brytas ner på delområden.

När det gäller den regionala planeringen innebär förskjutningen av ansvaret för olika delar av samhällsplaneringen till kommunerna att planeringen hos länsstyrelser, sektoriella länsmyndigheter och landsting är av mera översiktlig karaktär. Undantag härför gäller dock för landstingens planering för hälso- och sjukvården.

Länsstyrelsernas prognosöversyner och regionalpolitiska planering som i första hand avser arbetsmarknads- och näringslivsförhållandena och den fysiska planeringen kan i huvudsak bygga på underlag som erhålls ur den löpande befolkningsstatistiken m. m. och ur befintliga administrativa register. Tillkomsten av sysselsättningsregistret och därpå grundad statistik kommer därvid att få stor betydelse. För länsstyrelsernas planering behöver nedbrytning av underlaget på delområden i regel inte drivas längre än till kommunerna. Den regionala planeringen kan vidare i väsentlig mån bygga på den planering som på grundval av bland annat olika delar av FoB-statistiken utförs och på olika sätt presenteras av kommunerna. Länsstyrelsernas direkta användning av FoB-statistiken gäller huvudsakligen de delar som avser sysselsättning, pendling och näringsgrenar.

För landstingens del har den nya hälso- och sjukvårdslagens framhävande av förebyggande hälsovård och primärvård ökat landstingens intresse för uppgifter om lokala förhållanden av samma slag som kommunerna efterfrågar bland annat för sin planering inom de olika omsorgsområdena. Det gäller då sådana uppgifter om hushåll, yrken, boende och socioekonomiska förhållanden som kan erhållas ur FoB.

För central planering och beslutsfattande hos regeringen, de centrala förvaltningsmyndigheterna och andra centrala organ efterfrågas huvudsakligen underlag som belyser skilda samhällsförhållanden på ett översiktligt och allmänt sätt på nationell nivå. Nedbrytning av uppgifter till lokala enheter erfordras mera sällan. Behovet av uppgifter kan därför i regel tillgodoses genom befintliga löpande statistikserier och administrativa register samt urvalsundersökningar såsom SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) och undersökningar om levnadsförhållandena (ULF).

För användningen av FoB-statistik på central nivå gäller väsentligen att den tjänar som allmän information om skilda samhällsförhållanden.

För forskningsändamål används FoB-information främst för medicinsk, och då huvudsakligen yrkes-, arbetsmiljö- och socialmedicinsk forskning, samt för samhällsvetenskaplig forskning. Forskarna efterfrågar härvid ofta inte endast statistik utan även individdata. Detta gäller särskilt i den medicinska forskningen, men även inom vissa delar av den samhällsvetenskapliga forskningen finns ett ökande intresse för individdata som fritt kan ställas samman i olika kombinationer. Sådana data används för longitudinella studier som bygger på att enskilda individers förhållanden kan klarläggas och följas under en lång följd av år.

I den yrkes- och arbetsmiljömedicinska forskningen är uppgifter om yrken och näringsgrenar av särskilt intresse. I denna forskning, men framför allt i socialmedicinsk forskning, är även uppgifter om civilstånd, samboende, hemort, bostadsförhållanden, nationalitet m. m. av betydelse. I medicinsk forskning har statistik och data från FoB väsentligen en funktion som bak-

grundsinformation för initiering av hypoteser och därpå grundade fördjupade studier och undersökningar, urval av undersökningspopulationer, avstämning av på annat sätt erhållna resultat och dylikt

Samhällsvetenskaplig forskning där information från FoB är av intresse omfattar betydligt flera och bredare områden än den medicinska forskningen. Det kan gälla sociologiska, sociala, samhällsekonomiska, kulturgeografiska, välfärdspolitiska med flera undersökningar. I ett vidare perspektiv kan även transportforskning och byggnadsforskning och dylikt hänföras hit. Någon inriktning på viss bestämd FoB-information liknande den som gäller för den medicinska forskningen är därför svår att ange. Snarare är det mångfalden av uppgifter och möjligheterna att kombinera dem till i förväg ej förutsedda analyser som är av värde.

För flertalet av de olika slagen av samhällsvetenskaplig forskning är det i första hand FoB-statistik som kommer till användning, medan individanknutna uppgifter allmänt sett är av mindre intresse. Av betydelse är härvid att materialet avser totalsammanställningar och kan brytas ned på små populationer och områden, så att bland annat olika frågeställningar kan behandlas på såväl nationell nivå som för till exempel enskilda kommuner eller delar härav utan att jämförelser störs av tillkommande urvalsfel och dylikt

Av betydande värde i den samhällsvetenskapliga forskningen är möjligheterna att på grundval av flera FoB-ar erhålla långa tidsserier för likartade och jämförbara uppgifter för att på grundval härav klarlägga förändringar och utvecklingstendenser. Forskningens användning av FoB-information företer härvid stora likheter med användningen i kommunernas planering.

För FoB-statistiken allmäninformativa användning är det svårare att ange bestämda användare och ändamål och att härvid kunna peka på vissa slag av uppgifter som är av särskild betydelse. Det får dock förutsättas att statistiken har en principiellt betydelsefull uppgift som underlag i den samhällsdebatt som bedrivs i och av politiska organisationer, massmedier, näringslivs- och arbetsmarknadsorganisationer med flera. Denna kommer emellertid i praktiken huvudsakligen till uttryck indirekt i dess användning för planering, forskning m. m. Slutligen använder även enskilda företag i viss utsträckning FoB-statistik för marknadsanalyser och dylikt.

De av gruppen redovisade förhållandena bekräftar de synpunkter om konsekvenserna av ett slopande av FoB som kommissionen anförde i sin delrapport (Ds 1986:9). Utan tillgång till FoB-informationen skulle huvudsakligen den kommunala planeringen och forskningen bli lidande. I den kommunala planeringen går det inte att ur annan officiell statistik få fram ersättningsuppgifter som passar i planeringsmodellerna om inte vissa centrala register utvecklas. Särskilt uppgifter om bostäder, hushåll, boende, yrken och icke yrkesarbetande kan i nuläget bli svåra att ersätta. I forskningen skulle ett slopande av FoB framför allt försvåra möjligheterna till longitudinella undersökningar. Främst skulle härvid uppgifter om yrken och hushållssammansättning saknas.

I sin delrapport berörde kommissionen även vad som skulle hända i den kommunala planeringen om FoB slopas. Som tänkbara konsekvenser härav anges att planerarna försöker skaffa fram ersättningsuppgifter för tillämpade modeller m. m. och konstruerar nya sådana eller helt slopar användningen av modeller och kvantitativa uppgifter.

Gruppen har noterat att flertalet remissinstanser som har behandlat frågan inte anser att någon av dessa konsekvenser är realistisk. Enligt gruppen torde det få tolkas som att de anser att nu tillämpade planeringsmetoder är de mest lämpliga under nuvarande förhållanden. Flera av remissinstanserna pekar dock på möjligheterna att i andra former än FoB få fram motsvarande uppgifter. I första hand gäller det då uppgifter om hushåll och bostäder. Några berör härvid i olika sammanhang behandlade registerlösningar genom bland annat ett lägenhetsregister och folkbokföring på lägenheter. Ett par framhåller också önskvärdheten av statistik oftare än vart femte år.

När det gäller användningen av FoB-information i forskning framhåller flertalet remissinstanser, som har behandlat den frågan, FoB-ens särskilda företräden som en regelbundet återkommande heltäckande undersökning av skilda samhällsförhållanden. Den medger härigenom studier av historiska förlopp för såväl hela landet och befolkningen som små delar härav, och även uppföljning av förhållanden för enskilda individer. I flera slag av forskning är FoB-ens mångsidiga belysning av skilda förhållanden ett värde i sig. Det ligger i forskningens natur att man på förhand inte helt kan veta vilka uppgifter man kan vilja använda till vad. Remissinstanserna framhåller dock särskilt betydelsen av statistik och uppgifter om yrken, näringsgrenar och sysselsättning för främst medicinsk forskning men även för samhällsvetenskaplig forskning. Särskilt för den senare är även statistik och uppgifter om hushåll och bostäder av stort intresse.

I vissa fall skulle information från FoB med varierande framgång kunna ersättas med särskild uppgiftsinsamling och urvalsundersökningar och dylikt för olika forskningsprojekt. Det skulle dock i regel bli betydligt mera kostnadskrävande.

Av sina iakttagelser har gruppen dragit vissa slutsatser. (Rapporten sid. 139-145). En sådan är att användningen av FoB-informationen visar på angelägenheten av att den finns tillgänglig även om det är svårt att ange detta med bestämda kvantitativa mått på behov och nytta. Den konstaterade användningen av FoB-information får enligt gruppen ses som ett uttryck för att det finns ett behov av den. Det utgör också ett skäl för att information av detta slag bör finnas tillgängligt inom överskådlig framtid.

Gruppen framhåller vidare att behoven och värdet av FoB-informationen ytterst bestäms av behoven och värdet av de verksamheter där den kommer till användning och dess betydelse i dessa sammanhang.

Behoven av planering och forskning är enligt gruppen allmänt betingade av samhällsutvecklingen och det rådande samhällssystemet. I planeringen bidrar FoB-informationen med underlag i form av en del av de kvantitativa uppgifter som ingår i tillämpade planeringsmodeller. Till en del kan dessa för närvarande inte ersättas med uppgifter från annan statistik och dylikt. Utan dessa speciella FoB-uppgifter måste planeringsmetoderna ändras. I vilken mån detta är möjligt och önskvärt beror av ändamålsenligheten och nyttan av dels planeringsmetoderna, dels planeringen över huvud taget.

Planeringsmetoderna har utvecklats under förutsättningen att FoB-informationen finns tillgänglig. Kommunerna åsamkas visserligen betydande kostnader för framtagningen av den, men det sker enligt åliggande i lag och utan att kostnaderna direkt hänförs till planeringen och därigenom använda metoder. Användningen av FoB-informationen i planeringen kan därför framstå som billig. Ett system där kostnaderna mera direkt knuts

till planeringsverksamheten skulle enligt gruppen kunna tänkas mera stimulera utvecklingen av andra, mindre kostnadskrävande och för varje kommuns behov mera anpassade planeringsmetoder.

Gruppen anför vidare att ändamålsenligheten och nyttan av planeringen har diskuterats. Planeringen i kommuner, statliga myndigheter med flera offentliga organ är en följd av den offentliga regleringen av skilda samhällsfunktioner. Ju mera långtgående denna är, desto större blir behoven av planering och underlag härför. Även i näringslivet finns dock givetvis behov av planering och underlag härför, bland annat i form av samhällsinformation för marknadsöversikter och dylikt. Det går förvisso att peka på många fall där planeringen har slagit mer eller mindre fel. Till detta kan sägas att det inte är möjligt att bestämt avgöra hur utvecklingen skulle ha blivit utan förekommande planering. Denna bygger vidare inte endast på kvantitativa uppgifter från bland annat FoB. Den påverkas av opinioner, politiska ställningstaganden, konjunkturutvecklingen, kommunernas ekonomiska förhållanden m. m.

Behoven av FoB-information i forskning kan inte på samma sätt som i planering knytas till bestämda uppgifter. För forskningen är FoB-ens egenskaper att ge en bred, sammanhållen och kontinuerlig belysning av samhällsutvecklingen av särskilt värde. Forskningens nytta låter sig inte heller närmare bestämmas. De under senare år ökade insatserna från det allmänna på forskning visar dock på det värde som den tillmäts.

Mot bakgrund av det anförda ansluter sig kommissionen till gruppens bedömningar att information av det slag som erhålls genom FoB under nuvarande förhållanden behövs som underlag för samhällsplanering, forskning och allmän information och därpå grundade ställningstaganden inom den offentliga sektorn och även inom den

enskilda. FoB-informationen är en viktig del av samhällets informationssystem. Information av det slag som FoB ger bör därför finnas tillgänglig under överskådlig framtid. För detta talar även de internationella traditionerna och rekommendationerna i fråga om folk- och bostadsräkningar.

Av särskild betydelse anser kommissionen vara att FoB-informationen intar en särställning i ett par väsentliga avseenden. Den ger en regelbundet återkommande information om vissa samhällsförhållanden som är gemensamma för hela landet och härigenom bland annat medger för samhällsutveckling och forskning betydelsefulla jämförelser mellan skilda delar av landet och jämförelser i tiden. Den ger vidare information om förhållanden i fråga om hushåll, bostäder och yrken som för närvarande inte erhålls på annat sätt.

Regelbundenheten och de möjligheter till återkommande avstämmning av berörda förhållanden som FoB-informationen innebär ger en allmän belysning av inträffade förändringar och utvecklingstendenser inom befolkningen och samhället. Det är av stor betydelse för såväl planering som forskning.

I Sverige genomförs numera sedan år 1960 folk- och bostadsräkningar regelbundet var femte år. I flertalet andra länder görs de vart tionde år. Det kan givetvis övervägas om inte tioårsperioder skulle vara tillfyllest även i Sverige. Till en del bör detta bedömas med hänsyn till tillgången på information som kan ersätta eller komplettera FoB-informationen. Särskilt när det gäller informationen som underlag för planering är tio år en alltför lång tid. Det gäller framför allt så länge som FoB är den enda källan för uppgifter om hushåll och bostäder. Dessa uppgifter har stor betydelse för centrala delar av den kommunala planeringen. Härvid måste även beaktas att tiden för sammanställ-

ningen av FoB-informationen hittills tillämpad teknik innebär att tillgängliga uppgifter kan bli uppemot sju år gamla innan de ersätts med nya. Fortsatt tillgång till det slag av information som FoB ger vart femte år är angelägen även om produktionstiden kan nedbringas.

Kommissionen förordar att information av det slag som erhålls genom FoB även i fortsättningen tas fram vart femte år. Informationen bör i huvudsak ha motsvarande innehåll och omfattning som FoB 85. I vilken form den tas fram är i och för sig av underordnad betydelse. Avgörande härför måste bli de praktiska förutsättningarna och vad som är ändamålsenligt och rationellt.

5. Folk- och bostadsräkningar i framtiden

Med utgångspunkt i sin i föregående kapitel redovisade uppfattning att information av det slag som erhålls genom FoB även i fortsättningen bör tas fram vart femte år har kommissionen övervägt formerna hur det skall ske.

FoB-gruppen har från samma utgångspunkt föreslagit att år 1990 genomförs en i huvudsak konventionell FoB. Från mitten av 1990-talet bör enligt gruppen motsvarande information tas fram löpande genom sammanställning av uppgifter ur då tillgängliga register. På grundval av dessa register bör vart femte år tas fram en samlad statistisk redovisning för hela landet som motsvarar hittillsvarande FoB-information. Gruppen har redovisat förutsättningarna för att erforderliga register skall kunna finnas tillgängliga och även angivit vissa åtgärder som bör vidtagas för utveckling av registren.

I underlaget för sina förslag har gruppen skisserat några alternativa former för FoB som skulle innebära mer eller mindre långtgående begränsningar i den framtagna informationens innehåll och omfattning. Av de i föregående kapitel redovisade behoven av FoB-information hos olika användare framgår att sådana begränsningar bör kunna accepteras för flera av dessa. De största och mest angelägna användningsområdena och behoven av FoB-informationen av hittillsvarande innehåll och omfattning finns hos kommunerna och i forskningen.

Skillnaderna i behov av uppgifter hos olika användare kan föra till tanken att en samlad insamling och sammanställning av FoB-uppgifter överges och att varje användare av sådana själv får inhämta och sammanställa den information som den har behov av. Kommissionen berörde detta i sin delrapport. Som refererats i föregående kapitel ansåg remissinstanserna att detta inte var realistiskt.

Kommissionen anser att det givetvis i och för sig är möjligt att låta användarna av olika uppgifter själva ta fram dem. Så sker även nu när det gäller uppgifter som behövs för speciella ändamål och inte kan fås på annat sätt. Det kan emellertid anföras vägande skäl mot att genomgående tillämpa detta för viss allmän samhällsinformation som har skilda, men samtidigt sammanhängande och sinsemellan beroende och påverkande, användningar. I underlaget för planering och beslut på olika nivåer inom den offentliga sektorn och även inom den enskilda sektorn, för forskning och för den allmänna samhällsdebatten är det viktigt ha tillgång till ett gemensamt underlag. För att fylla sitt syfte bör det vara enhetligt för hela landet och så långt som möjligt även för längre tidsperioder. Det skall kunna medge rättvisande jämförelser mellan olika delar av landet och skilda tidpunkter. I överensstämmelse med vad som har anförts i föregående kapitel anser kommissionen att FoB-informationen har särskild betydelse som ett sådant gemensamt underlag för skilda verksamheter.

För att tillgodose kraven på enhetlighet i informationen bör de uppgifter som läggs till grund för den vara lika i innehåll och omfattning för hela landet, insamlas och sammanställas enligt samma metoder och avse samma tidpunkter.

Kommissionen anser att detta bäst garanteras om huvudansvaret för framtagningen av FoB-informationen eller

motsvarande ankommer på staten i samarbete med kommunerna. Ur samhällsekonomisk synpunkt torde det också vara mest fördelaktigt att framtagningen samordnas under statens ansvar.

När det gäller den slutliga fördelningen av kostnaderna för FoB-informationen eller motsvarande ansluter sig kommissionen i princip till det av FoB-gruppen framförda förslaget att kostnaderna till större delen täcks genom avgifter från användarna.

FoB-gruppen skiljer, som nämnts ovan, i sina överväganden och förslag mellan FoB 90 och därefter följande FoB-ar. Gruppen utgår härvid från att helt registerbaserade metoder för insamling och sammanställning av uppgifter kommer att bli tillgängliga till mitten av 1990-talet.

Gruppen har visat att det inför en folk- och bostadsräkning år 1990 inte är möjligt att använda annan metod än att genom frågeblanketter på traditionellt sätt insamla hushålls- och bostadsuppgifter. Uppgiftsinsamlingen kan förenklas i jämförelse med FoB 85 på så sätt att uppgifter om yrke insamlas av riksförsäkringsverket och försäkringskassorna till ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet, och sambearbetas med övriga FoB-uppgifter (se FoB-gruppens rapport sid 172).

FoB-gruppen anser vidare att folk- och bostadsräkningarna under vissa förutsättningar från och med år 1995 bör kunna baseras helt på då befintliga register. Den särskilda uppgiftsinsamlingen med frågeblanketter kan således slopas. För att detta skall gå att genomföra behövs nya administrativa register, dels det ovan nämnda yrkesregistret inom sjukförsäkringssystemet dels ett nytt lägenhetsregister i kombination med folkbokföring på lägenhet i stället för som nu folkbokföring på fastighet.

FoB-gruppen föreslår att det utrednings- och utvecklingsarbete som krävs för att ersätta FoB-informationen med helt registerbaserad information snarast bör genomföras.

Kommissionen anser att administrativa register som finns tillgängliga bör utnyttjas för sammanställning av statistik. Ett administrativt register bör däremot inte tillkomma av statistiska skäl. Skulle statsmakterna finna att andra skäl än statistiska talar för ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet och/eller ett nytt lägenhetsregister så bör dessa register utnyttjas i statistiska sammanhang och då även i FoB. Vid den samlade bedömningen av fördelarna att inrätta sådana register bör fördelarna ur statistik synpunkt vägas in.

Kommissionen ansluter sig till gruppens förslag att en FoB 90 bör genomföras med särskild insamling genom enkät till svenska folket. Kommissionen finner det dock vara tveksamt om det blir möjligt att hämta yrkesuppgifterna från ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet. Om så inte blir fallet bör uppgiften om yrke också tas med på frågeblanketten.

Kommissionen anser således att en folk- och bostadsräkning bör genomföras år 1990. Denna FoB 90 bör ha i huvudsak samma utformning som FoB 85. De av FoB-gruppen berörda möjligheterna till besparingar, genom bland annat förtryckning av vissa uppgifter på blanketterna, bör tas till vara så långt som det är praktiskt möjligt och acceptabelt med hänsyn till den framtagna informationens kvalitet.

Kommissionen föreslår därför att statistiska centralbyrån ges i uppdrag att genomföra en FoB 90.

I fråga om förutsättningarna för registerbaserade FoB-ar i framtiden vill kommissionen anföra följande.

När det gäller tillkomsten av ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet pågår ett utvecklingsarbete inom datasystemet FAS 90. Detta arbete genomförs av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket för att tillgodose egna behov. Kommissionen bedömer, liksom FoB-gruppen, att detta yrkesregister skulle kunna utnyttjas för sammanställning av FoB-information. Ett sådant register skulle kunna finnas tillgängligt i permanent form i tid för FoB 95.

Förutsättningarna för att inrätta och upprätthålla ett lägenhetsregister bedömer kommissionen vara goda i praktiska och härvid främst tekniska hänseenden. Från principiella synpunkter är det mera av betydelse i vilken mån ett lägenhetsregister kan tillkomma för att tillgodose andra ändamål än att ge underlag för sammanställning av FoB-information eller motsvarande.

Tillgång till ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter skulle underlätta insamlingen av uppgifter för flera olika ändamål och undanröja dubbelarbete för såväl lämnare som mottagare av uppgifter, vilket bör leda till besparingar inom de olika verksamheterna. Frågan om användning av ett lägenhetsregister i folkbokföringen behandlas i det följande. Därutöver används redan nu, som gruppen framhållit, uppgifter om bebyggelse och dennas utformning i en rad verksamheter och sammanhang. Det gäller sådana statliga verksamheter som ankommer på plan- och bostadsverket och länsbostadsnämnderna och statens energiverk samt fastighetstaxeringen. Kommunerna använder information om fastigheter och byggnader inom bland annat bygglovsverksamhet, fastighetsförvaltning, teknisk förvaltning, administration av bostadsbidrag och planeringsverksamhet. Inom den enskilda sektorn används byggnadsuppgifter hos bland

annat försäkringsbolag och kreditinrättningar samt intresseorganisationer på bostadsmarknaden.

Frågan om folkbokföring på lägenhet och användning av därigenom tillgängliga register för sammanställning av FoB-information har, som gruppen redovisat, berörts i olika sammanhang.

Som gruppen också har framhållit innebär folkbokföring på lägenhet i och för sig inte att någon ny princip införs i folkbokföringen. De personer som bor i enbostadshus, som utgör den enda bostadsbebyggelsen på en fastighet, folkbokförs redan nu i praktiken på lägenhet. Det rör sig om inemot hälften av befolkningen.

I prop. 1983/84:85 om 1985 års folk- och bostadsräkning m. m. hänvisade föredragande statsråd till att det torde ankomma på 1983 års folkbokföringskommitté att undersöka möjligheterna till folkbokföring på lägenhet. Statsrådet framhöll vidare att om det visar sig, att det av folkbokföringstekniska och skatteadministrativa skäl är ändamålsenligt att lägga om folkbokföringen så att den knyts an till lägenheter, kan en reell grund skapas för att i statistiska sammanhang kunna koppla ihop uppgifter om hushåll och lägenheter. Detta, ansåg statsrådet, skulle i hög grad underlätta framtagandet av en fungerande hushålls- och bostadsstatistik för samhällsplaneringen utan insamling genom enkät. När folkbokföringskommittén har redovisat sina undersökningar om möjligheterna att förändra folkbokföringen kan det enligt statsrådet bli anledning att återkomma till frågan om en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik för samhällsplaneringsändamål.

I betänkandet (SOU 1988:10) Rätt adress har 1983 års folkbokföringskommitté anmält, att den inte har tilldelats särskilda resurser för att inom ramen för nuvarande system för fastighetsredovisningen kunna utforma ett

förslag till lägenhetsredovisning på ett sätt, som gör det möjligt att redovisa befolkningen på bostadslägenhet i stället för på bostadsfastighet. Folkbokföringskommittén har vidare erinrat om att centralnämnden för fastighetsdata i en promemoria till regeringen den 28 november 1985 föreslagit ett byggnadsregister, men att statsmakterna ännu inte tagit ställning till förslaget. I avvaktan på detta och i avsaknad av utredningsresurser har folkbokföringskommittén inte övervägt frågan huruvida och i så fall på vad sätt en folkbokföring på bostadslägenhet bör komma till stånd.

Folkbokföringskommittén har dock allmänt anfört att det kan antas att folkbokföring på lägenhet skulle förbättra folkbokföringens tillförlitlighet och underlätta folkbokföringskontrollen till gagn för kartläggande av bland annat beskattnings- och bidragsförhållanden. Den största ekonomiska vinsten torde dock, enligt folkbokföringskommittén, ligga inom samhällsplaneringens område, genom att de uppgifter som för närvarande inhämtas periodiskt i samband med folk- och bostadsräkning i huvudsak kunde erhållas från befintliga aktuella register. Av registren skulle då både hushållssammansättning och boendeförhållanden framgå.

Mot bakgrund av de angivna förhållandena har folkbokföringskommittén konstaterat att den direkta folkbokföringskontrollens behov tills vidare torde få tillgodoses med någon enklare form av hjälpregister hos folkbokföringsmyndigheterna över lägenheter. I detta syfte har folkbokföringskommittén föreslagit möjligheter att använda lägenhetsbeteckningar i flerfamiljshus i flyttningsanmälan och hjälpregister för flyttningskontroll. I flyttningsanmälan som avser flerfamiljshus bör så långt som möjligt även anges sådan lägenhetsbeteckning som fastighetsägaren använder. Vidare skall uppgifter om vilka personer som bor i olika lägenheter för folkbokföringskontroll i vissa fall kunna infordras

från fastighetsägare, som härvid bör använda sina egna lägenhetsbeteckningar.

Kommissionen konstaterar mot bakgrund av folkbokföringskommitténs ställningstaganden att ett system med folkbokföring på lägenhet är av direkt intresse för folkbokföringen. Om statsmakterna i sin bedömning av frågan anser att folkbokföring på lägenhet därför skall införas vill kommissionen framhålla, att det samtidigt skulle innebära väsentliga fördelar, inte minst i ekonomiskt avseende, för framtagning av statistik för samhällsplanering och då även av berörda delar av FoB-informationen.

Kommissionen vill här erinra om att den i sin delrapport (Ds C 1986:9) ifrågasatte om folkbokföringskontrollen med hjälp av FoB är effektiv, och ansåg att en utvärdering av kontrollen borde göras innan beslut om liknande kontroll tas i en eventuell framtida FoB. I tilläggsdirektiven till kommissionen angavs att en utgångspunkt för utredningsarbetet om framtida FoB-ar borde vara att uppgifter från FoB-ar inte skall användas för kontroll av folkbokföringen. Gruppen har också med hänvisning härtill inte behandlat frågan om användningen av uppgifter från FoB för kontroll av folkbokföringen. Mot denna bakgrund vill kommissionen betona att en eventuell framtida användning av uppgifter från ett lägenhetsregister och folkbokföring på lägenhet för framställning av FoB-statistik och annan statistik inte skall innefatta någon kontroll av folkbokföringen. Kontrollen av folkbokföringen skall ske av folkbokföringsmyndigheterna och/eller skattemyndigheterna. Den statistiska användningen av uppgifterna skall vara helt skild från denna kontroll.

Kommissionen anser att framtida FoB-information bör sammanställas med fem års intervall. Under förutsättning att de angivna nya administrativa registren kommer

att finnas tillgängliga förordar kommissionen att framtida FoB-ar genomförs i enlighet med gruppens förslag om fullständig registerbaserad FoB-information. I de fall att registren helt eller delvis inte finns tillgängliga bör FoB-ar av i huvudsak samma omfattning som FoB 85 genomföras. De uppgifter som inte kan hämtas ur tillgängliga register får då insamlas på traditionellt sätt genom frågeblanketter till allmänheten.

Nuvarande folk- och bostadsräkningar regleras i särskild lag för varje tillfälle. Det bör ske även fortsättningsvis oavsett i vilken form de genomförs

6. Säkerhet, sekretess och integritet

Gruppen har på ett allsidigt sätt behandlat frågorna om säkerhet, sekretess och skydd för den personliga integriteten i samband med FoB.

Den har härvid framhållit att skyddet för den personliga integriteten under alla förhållanden fortlöpande måste uppmärksammas. Riskerna för otillbörliga integritetsintrång är små när det gäller statistik av det slag som FoB representerar. Det hindrar inte att kvarstående faktiska risker för integritetsintrång och sakligt grundad oro härför kan och måste så långt som möjligt undanröjas. Utan allmänt vedertagna uppfattningar om vad som skall avses med personlig integritet och otillbörliga intrång i denna måste det i fråga om FoB eller motsvarande, liksom för övrigt vid all framtagning av allmän statistik, dock alltid bli fråga om en avvägning mellan det allmännas och medborgarnas mer eller mindre sammanfallande eller motstridande intressen.

Den grundläggande utgångspunkten när det gäller integritetsskyddet i FoB eller motsvarande bör enligt gruppen vara att inhämtade och sammanställda uppgifter uteslutande skall användas för framställning av statistik. Identifierbara personuppgifter bör inte vara tillgängliga för andra än dem som ofrånkomligen har att hantera uppgifterna i insamling och bearbetning för statistikframställningen.

Gruppen framhåller härvid bland annat följande. En begränsning av den personkrets som har tillgång till

identifierbara personuppgifter är ägnad att minska riskerna för otillbörliga integritetsintrång. En övergång till att helt sammanställa FoB-information eller motsvarande på grundval av befintliga register minskar avsevärt personkretsen. Ur integritetssynpunkt kan vidare helt registerbaserad information allmänt sett innebära minskade risker för otillbörliga integritetsintrång, genom att det inte förekommer några blanketter med uppgifter som hanteras av flera personer lokalt och centralt, och att uppgifterna i de på datamedier upplagda registren är svåråtkomliga och kan skyddas genom fysiska och tekniska hinder. En annan åtgärd i berört syfte är att helt utesluta varje annan bearbetning av identifierbara uppgifter än den som sker hos SCB. Alla uppgifter som av SCB utlämnas för forskningsändamål bör således vara avidentifierade.

Till komplettering av ett i väsentliga avseenden tillfredsställande skydd för den personliga integriteten anger gruppen några ytterligare åtgärder som kan övervägas för att undanröja eventuella kvarstående risker för integritetsintrång och dämpa oron härför.

I övrigt framhåller gruppen att möjligheterna att dämpa medborgarnas oro för otillbörliga intrång i den personliga integriteten huvudsakligen ligger i att bibringa dem kunskap om dels användningen av inhämtade uppgifter och därpå grundad statistik, dels de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller och hur de tillämpas.

Kommissionen ansluter sig i huvudsak till de av gruppen anförda uppfattningarna och ställningstagandena. I ett avseende vill dock kommissionen förordna mera långtgående åtgärder i integritetsskyddande och orosdämpande syfte. Det gäller det särskilda FoB-register som förutsetts komma att sammanställas och bevaras även i det fall att FoB-informationen eller motsvarande helt grundas på uppgifter från skilda register. Något sådant

FoB-register bör enligt kommissionens uppfattning inte hållas samlat och bevaras i identifierbar form längre än vad som oundgängligen behövs för sammanställningen av FoB-statistiken.

Gruppen har bland de ytterligare åtgärder som kan övervägas angett en, som innebär att FoB-registren skall krypteras snarast efter det att gängse bearbetning är avslutad och krypteringsnyckeln förvaras på annat ställe. Det skulle gälla generellt, således både i det fall att registret innehåller uppgifter som hämtats delvis från särskilda frågeblanketter och delvis från register, och i det fall att uppgifterna helt hämtats från register.

En väsentlig källa till oro för integritetsintrång är det förhållandet att en mängd uppgifter om en person samlas och hålls samlade på ett ställe. Det gäller oavsett om varje enskild uppgift kan anses "känslig" eller inte. Detta talar för att ett sammanhållet FoB-register med mer eller mindre identifierbara personuppgifter så långt som möjligt bör undvikas. Kommissionen anser därför att det vid varje folk- och bostadsräkning upprättade FoB-registret alltid skall vara avidentifierat. Detta medger att SCB kan göra alla de specialbearbetningar som ryms inom ramen för de i FoB-registret ingående uppgifterna.

De olika register hos skilda registerhållare ur vilka uppgifter hämtas för sammanställning av FoB-registret behålls med identifierbara uppgifter. Registerhållarna är för närvarande, förutom SCB, länsskattemyndigheterna, centralnämnden för fastighetsdata och riksskatteverkets sjömanskontor i Göteborg. I en framtid när FoB-informationen enligt ovan helt kan grundas på registeruppgifter tillkommer riks försäkringsverket och folkbokföringsmyndigheterna. De register eller delar av registren som vid varje FoB-tillfälle har använts för

överföring av uppgifter till FoB-registret förvaras i oförändrat skick, åtskilda från varandra och i betryggande former av SCB.

Med det angivna förfarandet får tillkommande bearbetningar av FoB-materialet för specialundersökningar och forskning som kräver identifierbara uppgifter ske genom nya sambearbetningar av de olika register som har använts för sammanställning av FoB-registret. Sambearbetningarna behöver då endast avse de register som innehåller de för varje enskild undersökning eller forskning relevanta uppgifterna. Alla uppgifter som utlämnas efter bearbetning bör som ovan nämnts vara avidentifierade. Sambearbetningarna kräver givetvis i varje enskilt fall tillstånd av datainspektionen.

Kommissionen förutser att det angivna förfarandet medför högre kostnader för tillkommande bearbetningar än om ett sammanhållet FoB-register bevaras fortlöpande. De högre kostnaderna bör dock accepteras med hänsyn till att förfarandet är ägnat att dämpa oron och minska riskerna för integritetsintrång. Kommissionen vill betona betydelsen av att allmänheten hålls informerad inför varje FoB, även om uppgifter inte behöver lämnas på en frågeblankett, om FoB-informationens insamling, karaktär och användning. Informationen bör enligt vad gruppen angivit vara fyllig och lättförstålig. Av betydelse i detta sammanhang är att en särskild lag, som ovan framhållits, även fortsättningsvis bör stiftas för varje folk- och bostadsräkning oavsett hur den genomförs.

Kommissionen avser att i sitt slutbetänkande återkomma med sina erfarenheter från arbetet med FoB 85 och vad kommissionen anser dessa bör innebära för den praktiska hanteringen av sekretess- och säkerhetsfrågorna i den framtida verksamheten med folk- och bostadsräkningar.

7. Kostnader och finansiering

Gruppen har gjort den allmänna bedömningen att kostnaderna för övergång till och tillämpning av en ordning där FoB-informationen helt grundas på register åtminstone på längre sikt blir väsentligt lägre än kostnaderna för fortsatta traditionella FoB-ar. Härvid har gruppen bland annat stött sig på erfarenheter från Danmark och Finland. Kommissionen ansluter sig till gruppens bedömning.

Kostnaderna för en FoB 90 med särskild insamling av endast hushålls- och lägenhetsuppgifter har av gruppen mycket grovt uppskattats till ca 160 milj. kr. Gruppen har härvid utgått från att insamling, granskning, bearbetning m. m. av uppgifter i huvudsak måste ske enligt den modell som tillämpades vid FoB 85. Någon modell där flera arbetsuppgifter i kostnadsminskande syfte skall ankomma på kommunerna torde med hänsyn till den korta tiden för förberedelser inte vara praktiskt möjlig att tillämpa. Kostnaderna för FoB 85 har beräknats till ca 160 milj. kr. En FoB 90 av samma omfattning har uppskattats kosta ca 170 milj. kr. De ca 10 milj. kr. som uppskattats kunna "sparas" med den ovan nämnda begränsade FoB 90 hänför sig till uteslutningen av insamling av yrkesuppgifter. Sådana uppgifter förutsätts kunna hämtas ur ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet.

Om framtida FoB-ar till en del måste bygga på traditionell insamling av uppgifter genom frågeblanketter kommer kostnaderna att ligga kvar på i stort sett samma nivå som för FoB 90. Beroende av möjligheter till

begränsning av uppgiftsinsamlingen genom tillkommande registeranvändning och tillämpning av vissa förenklade förfaranden i form av förtryckning och selektiv utsändning av blanketter, ökad automatisk kodning m. m. skulle kostnaderna eventuellt kunna minskas med något eller några tiotals miljoner kronor.

Kommissionen ansluter sig vidare till gruppens förslag att kostnaderna för framtagning av FoB-information eller motsvarande i framtiden till större delen täcks genom avgifter från användarna.

Med det anförda anser sig kommissionen ha uppfyllt de i kommittédirektiven (dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning angivna kraven på att de offentliga utgifterna inte får öka.

8. Sammanfattning av kommissionens förslag

Kommissionen anför

- att information av det slag som erhålls genom FoB under nuvarande förhållanden behövs som underlag för samhällsplanering, forskning och allmän information och därpå grundade ställningstaganden inom den offentliga sektorn och även inom den enskilda. FoB-informationen är en viktig del av samhällets informationssystem. Den bör därför finnas tillgänglig under överskådlig framtid.

- att information av det slag som erhålls genom FoB även i fortsättningen bör tas fram vart femte år. Informationen bör i huvudsak ha motsvarande innehåll och omfattning som FoB 85. I vilken form den tas fram är i och för sig av underordnad betydelse. Avgörande härför måste bli de praktiska förutsättningarna och vad som är ändamålsenligt och rationellt.

- att administrativa register som finns tillgängliga bör utnyttjas för sammanställning av statistik. Ett administrativt register bör däremot inte tillkomma av statistiska skäl. Skulle statsmakterna finna att andra skäl än statistiska talar för ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet och/eller ett nytt lägenhetsregister inom fastighetsdatasystemet i kombination med folkbokföring på lägenhet så bör härigenom tillgängliga register utnyttjas i statistiska sammanhang och då även i FoB. Vid den samlade bedömningen av fördelarna att inrätta avsedda register bör fördelarna ur statistik synpunkt vägas in.

- att en folk- och bostadsräkning bör genomföras år 1990. Denna FoB 90 bör ha i huvudsak samma utformning som FoB 85. Statistiska centralbyrån bör ges i uppdrag att genomföra FoB 90.

- att folk- och bostadsräkningar skall, såsom nu sker, regleras i särskild lag för varje tillfälle. Det skall gälla oavsett i vilken form de genomförs

- att det vid varje folk- och bostadsräkning upprättade FoB-registret skall vara avidentifierat. Detta medger att SCB kan göra alla de specialbearbetningar som ryms inom ramen för de i FoB-registret ingående uppgifterna.

- att de skilda register ur vilka uppgifter hämtas för sammanställning av FoB-registret bör behållas med identifierbara uppgifter. Registren eller de delar av dem som vid varje FoB-tillfälle har använts för överföring av uppgifter till FoB-registret förvaras i oförändrat skick, åtskilda från varandra och i betryggande former av SCB.

- att allmänheten skall hållas informerad inför varje FoB om FoB-informationens insamling, karaktär och användning. Det gäller även om uppgifter inte behöver lämnas på en frågeblankett. Informationen bör vara fyllig och lättförstålig.

- att kostnaderna för en FoB 90 av samma omfattning som FoB 85 kan uppskattas till ca 170 milj. kr.

- att vid en eventuell övergång till och tillämpning av en ordning där FoB-informationen helt grundas på register kan kostnaderna åtminstone på längre sikt bedömas bli väsentligt lägre än kostnaderna för fortsatta traditionella FoB-ar.

- att kostnaderna för framtagning av FoB-information eller motsvarande i framtiden till större delen bör täckas genom avgifter från användarna.

RESERVATIONER

Reservation av ledamoten Gunnar Hökmark

Kommissionen framför i sitt betänkande förslag om att en ny folk- och bostadsräkning skall genomföras 1990, att folk- och bostadsräkningar i framtiden skall genomföras med 5 års intervall och att de i framtiden skall göras med hjälp av fullständigt registerbaserad information. Det förutsätter att folkbokföringen i framtiden görs lägenhetsvis, att centralnämnden för fastighetsdata utvecklar ett lägenhetsregister samt att riksför-säkringsverket tillskapar ett yrkesregister. Därigenom skulle folk- och bostadsräkningarna i framtiden vara helt registerbaserade och enbart förutsätta att ett visst antal register med uppgifter om medborgarna samkördes. Jag står inte bakom majoritetens förslag. Mina motiv är följande.

Den till kommissionen knutna arbetsgruppen har enligt min mening inte kunnat påvisa behovet av särskilda folk- och bostadsräkningar. Även utan de uppgifter som i en sådan samlas in torde Sverige förmodligen ha världens mest omfattande befolkningsstatistik.

Kommissionen utpekar i sitt betänkande framförallt den kommunala planeringen som den sektor där folk- och bostadsräkningens uppgifter kommer till konkret nytta. Till exempel sägs uppgifter om hushåll i kombination med bostäder och sysselsättning vara av särskild betydelse för planeringen av barnomsorg, äldreomsorg samt

även i viss mån för planeringen av skollokaler, civilförsvar, trafikförsörjning och varuförsörjning.

Det är en betydande övertro på möjligheterna att planera ett samhälle som skapar detta behov av uppgifter. De stora programmens misslyckanden inom t. ex. bostadsbyggandet övertygar emellertid inte om behovet. Det är i stället de samhällsområden som i dag är de mest planerade som lider av de värsta bristerna. Bostadsbristen i Storstockholmsregionen beror t. ex. på att man byggt efter en politisk planering och inte efter människornas efterfrågan. Kösituationen inom sjukvården beror på sjukvårdssystemets oförmåga att anpassa sig till den verkliga efterfrågan. Problemen inom barnomsorgen beror på att den byggs ut efter antal barn och därför inte kan ta hänsyn till preferenser om framtida boende och barnomsorgsform.

Dessa problem är inte förvånande. De planeringsmisslyckanden vi ser i kommunerna är tvärtom klassiska konsekvenser av planerade ekonomier. En orsak är att den statistik som ligger till grund för besluten enbart avser det mätbara samhället. Man får därigenom en endimensionell och ofullständig bild av samhället. Den tar inte hänsyn till människors mångfacetterade önskemål och preferenser. I stället för att låta efterfrågan styra får därför administrativa beslut som bygger på kvantitativa data avgöra. Beslutsfattarna står för värderingarna och därmed för beslutens kvalitativa innehåll medan medborgarna står för kvantiteten. Eftersom människor ändå själva gör kvalitativa värderingar skapas ett gap mellan det planerade och det efterfrågade i en sådan beslutsprocess.

Mängden av kvantitativa data skapar en falsk säkerhet i beslutsunderlaget. Beslutsstrukturen präglas därigenom av stelhet och anpassningssvårigheter. Det faktum att vårt samhälle blir alltmer komplicerat leder inte - som

arbetsgruppen hävdar - till ett större behov av planering utan enbart till större svårigheter för beslutsprocesser av plankaraktär.

En folk- och bostadsräkning är en omfattande och dyrbar aktivitet som många människor i någon bemärkelse upplever som ett intrång i den personliga sfären. Behovet av FoB-uppgifter till den kommunala planeringen skall därför enligt min mening ses mot bakgrund av den faktiska nyttan och inte mot de behov som planeringsprocessen som sådan skapar. Den faktiska nyttan av uppgifterna i den kommunala planeringen är enligt min mening inte tillräcklig för att motivera en folk- och bostadsräkning 1990 eller framtida räkningar med den registermetod som kommissionens majoritet förordar.

Mitt ställningstagande baserar sig på ett vidare betraktelsesätt än det planeringstekniska. Jag anser inte att kommunerna och den offentliga makten skall ta ett allt större ansvar för medborgarnas liv. En samhällsutveckling där medborgarna i växande utsträckning blir objekt för central och lokal planering avseende trafik, varuförsörjning, sysselsättning eller barnomsorg begränsar inte bara effektivitet och välfärd utan också den enskildes valfrihet.

Det kommunala beslutsfattandet blir inte renskrapat på beslutsunderlag genom frånvaron av FoB-uppgifter. Folkbokföringen och andra register ger betydande mängder av information till de nödvändiga ramarna för det kommunala beslutsfattandet. Det finns dessutom alltid en möjlighet att lokalt insamla information till en viss definierad beslutssituation. En sådan decentraliserad informationsinhämtning inför en beslutssituation kan på ett helt annat sätt än en centralbestämd folk- och bostadsräkning anpassas till ett definierat kunskapsbehov, samtidigt som kostnaderna kan vägas mot nyttan. Sådan informationsinhämtning kan genomföras med

hjälp av totalundersökningar eller urvalsundersökningar. Det finns till och med en möjlighet att fråga medborgarna om deras önskemål i stället för att bara räkna dem.

När det gäller regional och central planering är behovet av ett mer översiktligt slag. Det ger möjligheter att använda sig antingen av befintliga registerdata eller urvalsundersökningar direkt anpassade efter det aktuella informationsbehovet.

I sina resonemang pekar kommissionen på forskningens behov. Enligt min mening är detta ett legitimt och viktigt behov. Kommissionen kan emellertid inte precisera varför just de uppgifter folk- och bostadsräkningar ger skulle vara nödvändiga eller ens angelägna. Även i detta sammanhang finns det anledning att påpeka att det redan utan framtida folk- och bostadsräkningar finns mer befolkningsstatistik i Sverige än i andra länder.

Kommissionen vidgår bland annat svårigheten att ange vilka uppgifter som kan komma att vara av värde för forskningen. Kommissionens svårighet symboliseras av att många av de uppgifter man nämner finns i statens person- och adressregister (SPAR). Det faktum att vissa uppgifter rent allmänt kan vara bra att ha utan att man för den skull preciserar till vad motiverar inte en uppgiftsinsamling av folk- och bostadsräkningarnas omfattning.

Även när det gäller en mer allmän bild av det svenska samhället, till grund för bland annat den politiska debatten, finns det redan uppgifter och statistik i en betydande omfattning. Den statistiken räcker av allt att döma också för att Sverige skall kunna uppfylla internationella krav. Om våra internationella åtaganden inte kan fullföljas med redan befintlig statistik eller

om det finns ett allmänt behov för t. ex. samhällsdebatten bör de tillkommande behoven bedömas inom ramen för 10-åriga intervall.

Om folk- och bostadsräkningar skall genomföras bör de bygga på enkäter. Jag delar nämligen inte kommissionens uppfattning att helt registerbaserade folk- och bostadsräkningar skulle vara att föredra ur integritetssynpunkt. De uppgifter det gäller är knappast att betrakta som särskilt känsliga utifrån den enskildes perspektiv. Manuell insamling av uppgifter kan därför ske under former som knappast riskerar den enskildes integritet. Det är ur integritetssynpunkt betydligt sämre om man som enskild medborgare inte vet vilka uppgifter om en själv som används, utan att man själv är inblandad i uppgiftslämnandet. Totalt registerbaserade folk- och bostadsräkningar kan långsiktigt komma att utbyggas till att omfatta allt fler uppgifter om den enskilde, utan att den enskilde själv är medveten om att dessa uppgifter används. Ur integritetssynpunkt är detta allvarligare än om man själv lämnar vissa uppgifter ifrån sig. Då har medborgaren ändå en viss kontroll över vad som sker.

Den registerbaserade folk- och bostadsräkningen har emellertid en nackdel som ur integritetssynpunkt är ännu allvarligare. Den kommer att skapa krav på en utbyggnad av administrativa register. Trots att kommissionen inte föreslår en sådan utbyggnad exemplifierar arbetsgruppens rapport detta förhållande med all önskvärd klarhet. Arbetsgruppen föreslår nämligen att både ett yrkesregister och ett lägenhetsregister bör utvecklas samtidigt som gruppen anser att folkbokföringen i framtiden skall föras på lägenhet.

Detta leder till den bakvända situationen att statistik- och forskningsregister - som till skydd för integriteten och statistikens och forskningens förtro-

ende hos allmänheten inte får användas för administrativa åtgärder eller kontroll av den enskilde - driver fram register för administration och kontroll.

Den stora registerbaserade folk- och bostadsräkning kommittén föreslår, kommer att skapa problem både för den enskildes integritet och för allmänhetens förtroende för forskning och statistik. Det är en viktig princip att insamlade uppgifter skall användas till det ändamål de insamlats för. Frångår man den metoden eroderas den enskildes integritetsskydd. Därför är särskilda insamlingar att föredra, om man kan påvisa behovet av en räkning.

Tanken på ett stort totalregister där i princip obegränsad mängd information kan samlas erbjuder sådana risker att jag inte kan ansluta mig till kommissionens majoritet.

Reservation av ledamoten Tomas Ohlin

Arbetet i FoB-kommissionen och dess arbetsgrupp har på ett värdefullt sätt lett fram till en kartläggning av förutsättningarna för kommande folkräkningar. Jag kan emellertid inte ställa mig bakom de slutsatser och förslag till åtgärder som kommissionens majoritet förordar.

I ett liberalt perspektiv är samhällsmedborgarnas upplevelser av fördelar och risker med folkräkningar av synnerlig betydelse. Verkliga och upplevda hot mot den personliga integriteten i samband med att persondata samlas in och samkörs från tid till annan måste tas på största allvar. Personlig hänsyn ska väga minst lika

tungt som ökad samhällseffektivitet i samband med bl. a. planering och forskning.

Behoven av folk- och bostadsdata varierar tydligt mellan olika användningsområden. På central samhällsnivå kan man med stor sannolikhet klara sig bra med tillgång till existerande statistiska och administrativa register, kompletterat av data från de urvalsundersökningar rörande t. ex. arbetskraftsutveckling och levnadsförhållanden som löpande utförs.

För den regionala planeringen är förhållandet likartat. En rad ytterligare register används där dessutom redan, t. ex. rörande arbetsmarknad och näringslivets utveckling.

Lokal planering på kommunal nivå kan i vissa fall ha glädje av aktuella FoB-data för planering som bygger på aktuell kunskap om hushållsfördelningar, vård och boende m. m. Här kan emellertid grundliga urvalsundersökningar lösa många av problemen.

Det är otvetydigt att tillgången till FoB-data är av stort värde för forskningen. Det gäller inte minst för arbetsmiljöforskning samt för den medicinska forskningen. För att kunna utföra longitudinella undersökningar inom dessa och andra viktiga områden behövs tillgång till persondata på tydligt identifierbar nivå.

Vi står alltså inför en delikat avvägningssituation. Av hänsyn till samhällsmedborgarnas integritet bör så få persondata som möjligt insamlas och bevaras. För framför allt forskning behövs emellertid återkommande insamlingar av sådana data.

De folk- och bostadsräkningar som hittills har utförts vart femte år i vårt land har utförts som totala enkätundersökningar. Det insamlade materialet har därefter

samkörts med vissa väl definierade redan existerande register hos Statistiska Centralbyrån, för att nå fram till önskvärd belysning av svensk befolkning.

Inrättande av flera nya centrala personregister finns nu som önskemål från olika myndigheter. Det gäller särskilt ett nytt yrkesregister samt ett nytt lägenhetsregister, det senare bl. a. för att komma till användning i samband med folkbokföring. FoB-kommissionens majoritet anger att den för sin del inte explicit förordar att dessa nya register inrättas för folkräkningsbehov. Man säger emellertid att om de ändå, av andra skäl, skulle komma att inrättas, så bör de användas i folkräkningssammanhang med hjälp av en samkörningsmodell. Det skulle då inte bli nödvändigt att med enkäter samla in persondata. Statistiska Centralbyrån skulle kunna leverera motsvarande material enbart på basis av samkörningar med jämna mellanrum.

En modell som bygger på löpande totala samkörningar av ett ökande antal stora befolkningregister är enligt min mening av integritetsskäl olycklig. Den tar inte på önskvärt sätt hänsyn till den oro inför vad som utförs med samhällets stora personregister som är realitet för många samhällsmedborgare. Den tar heller inte hänsyn till att varje individ önskar ha tydlig överblick och kunskap om precis vilka uppgifter som finns lagrade om henne, var detta är, och vad de används till. En samkörningsmodell som den föreslagna kan dessutom lätt inbjuda till en utökning av antalet samkörningar, eftersom detta är så tekniskt enkelt med dagens data-teknik.

Precisionen och aktualiteten för folkräkningsdata som insamlats med enkätteknik är också i många fall bättre än för sådana som bygger på samkörningar.

Jag har därför för min del stannat för att det är att föredra att även fortsättningsvis genomföra folkräkningar med hjälp av enkätteknik. Frekvensen för sådana räkningar behöver dock enligt min mening inte vara lika tät som idag. I likhet med situationen i de flesta länder i vår omgivning anser jag tioårsintervall vara tillfyllest, i stället för i vårt land hittills använda femårsintervall.

I konsekvens härmed anser jag det då heller inte motiverat att inrätta de nya personregister som nämnts ovan (yrkesregister och lägenhetsregister).

Som komplement till detta kan det vara viktigt för många intressenter t. ex. på kommunal nivå att komplettera med urvalsundersökningar. Sådana kan ofta särdeles väl figursys till aktuella lokala behov. I det sammanhanget finns särskilda möjligheter att främja mångfald vid utförandet av statistiska undersökningar. Vid sidan av SCB har vi i landet många institut och företag som åtar sig kvalificerade statistiska arbetsuppgifter.

Ett särskilt förhållande rör den i tid nu närmaste folkräkningen. Kommissionen förordar att en FoB 90 utförs, med enkätteknik eftersom inte de för samkörning erforderliga nya personregistren finns tillgängliga vid den tidpunkten. Här vill jag peka på att resultatet från FoB 85 alldeles nyligen blivit färdigställt hos SCB. Enligt min mening är det då inte nödvändigt att så snart inpå denna utförda folkräkning genomföra en ny. Internationella rekommendationer från FN förordar att räkningar genomförs nationellt vart tionde år, med en räkning under tiden 1985 - 1994. Vår genomförda FoB 85 ansluter sig till detta. Det är enligt min mening tillfyllest att härefter i vårt land utföra folkräkningar år 2000, 2010 osv.

Beträffande kostnader för folkräkning med samkörningar kontra enkäter anger kommissionen att samkörningar antagligen kan genomföras allt billigare, åtminstone på sikt. Erfarenheter från en mångfald stora statliga dataprojekt under 1970- och 80-talen talar ett annat språk. Här har kostnaderna ofta vida kommit att överstiga beräknade kostnadsnivåer. Det är därför enligt min mening svårt att nu med skärpa hävda kostnadsbesparingar med den föreslagna samkörningsmodellen.

FoB-gruppen

RAPPORT
1988-06-10

FOLK- OCH BOSTADS- RÄKNINGAR I FRAMTIDEN

FoB-gruppen

RAPPORT

1988-06-10

Bilaga 1 FoB-gruppens rapport

FOLK- OCH BOSTADSRÄKNINGAR I FRAMTIDEN

Innehåll	Sid.
SAMMANFATTNING	69
1. UTREDNINGSUPPDRAGET	73
1.1 Direktiv	73
1.2 Utredningsarbetet	75
1.2.1 En arbetsgrupp	75
1.2.2 Inriktning och utförande	76
1.3 Överlämnade ärenden	77
1.3.1 Organdonation	78
1.3.2 Folkräkning av samerna	78
2. FOLK- OCH BOSTADSRÄKNING - TRADITION OCH INSTITUTION	81
2.1 Utvecklingen i Sverige	81
2.2 Utvecklingen i andra länder	84
2.3 Internationella rekommendationer	85
2.4 Tidigare utredningar om FoB i Sverige	86
3. NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN	89
3.1 Allmän inriktning av folk- och bostadsräkningar	89
3.2 Genomförande av FoB 85	90
3.2.1 Allmän uppläggning	90
3.2.2 Förberedande information	94
3.2.3 Regional och lokal medverkan	95
3.2.4 Framställning och distribution av blanketter	96
3.2.5 Insamling av blanketter	97
3.2.6 Kontroll av folkbokföringen	98
3.2.7 Central bearbetning på SCB	99
3.2.8 Resultatredovisning	99

3.2.9	Sekretess och integritetsskydd	101
3.2.10	Kostnader	103
3.3	Användning av information från folk- och bostadsräkningen	104
3.3.1	Kommunal planering m. m.	105
3.3.2	Regional planering	113
3.3.3	Central planering m. m.	115
3.3.4	Forskning	115
3.3.5	Allmän information	117
3.4	Erfarenheter, synpunkter och önskemål	118
3.4.1	Utförande och produktion	118
3.4.2	Användning och nytta	123
3.4.3	Innehåll och kvalitet	124
3.4.4	Integritetsfrågor	128
3.4.5	Kostnader	132
4.	FÖRHÅLLANDENA I DANMARK, FINLAND OCH NORGE	133
4.1	Danmark	133
4.1.1	Allmänt	133
4.1.2	Utvecklingen mot registeranvändning	133
4.1.3	Framtida registerbaserad folk- och bostadsräkningsstatistik och motsvarande	135
4.1.4	Byggnings- og boligregistret	136
4.2	Finland	138
4.2.1	Allmänt	138
4.2.2	Utvecklingen mot registeranvändning	138
4.2.3	Framtida registerbaserad folk- och bostadsräkningsstatistik och motsvarande	140
4.2.4	Byggnads- och lägenhetsregistret	141
4.3	Norge	144
4.3.1	Allmänt	144
4.3.2	Folk- och bostadsräkningen år 1990	144
4.3.3	Utveckling mot framtida registerbaserad folk- och bostadsräkningsstatistik	147
4.3.4	Byggnadsregistret	148

5.	ÖVERVÄGANDEN	149
5.1	Några utgångspunkter	149
5.1.1	FoB-informationens särart	149
5.1.2	Behov och nytta av FoB-information	151
5.1.3	Behov av planering och forskning	153
5.1.4	Behov av allmän samhälls-information	156
5.1.5	FoB-information och annan liknande information	159
	Underlag för FoB-information	159
	Uppgifter och statistik från administrativa register	161
	Hushålls- och bostadsuppgifter ur register	162
	Folkbokföring på lägenhet	162
	Byggnads- och lägenhetsregister	164
	Bostadsuppgifter i fastighetstaxeringen	168
	Hushållens sammansättning i folkbokföringen	170
	Yrkesuppgifter ur register	171
	Urvalsundersökningar	174
	Representativa urval	174
	Territoriella urval	175
	Samordnade urval	176
5.1.6	Integritetsfrågorna	177
	Allmänt	177
	Tidigare diskussioner	181
	FoB-gruppens synpunkter	183
	Allmänna förutsättningar	183
	Ytterligare åtgärder	189
	Information	190
	Sekretess	191
	Säkerhetsåtgärder	193
	Sårbarhetsskydd	196
5.1.7	Kostnader och finansiering	197
5.2	Sammanfattande slutsatser för överväganden om framtida FoB-ar eller motsvarande	203

5.3	Olika former för Fob eller motsvarande	209
5.3.1	Traditionell FoB	211
	Alternativ enligt en arbetsgrupp inom SCB	211
	FoB-gruppens synpunkter	217
	Alternativ från SPAR-nämnden	218
	FoB-gruppens synpunkter	219
5.3.2	Registerbaserad FoB eller motsvarande	220
	Förutsättningar	220
	FoB-gruppens synpunkter	223
5.3.3	Begränsad FoB eller motsvarande	224
	FoB med särskild insamling av endast hushålls- och lägenhetsuppgifter	224
	Förutsättningar	224
	FoB-gruppens synpunkter	226
	FoB eller motsvarande utan fullständigt samband mellan hushåll och lägenheter	227
	Förutsättningar	227
	FoB-gruppens synpunkter	229
	Sambearbetning av nu befintliga register	230
	Förutsättningar	230
	FoB-gruppens synpunkter	230
6.	FÖRSLAG	233
6.1	Framtida Fob-ar eller motsvarande	233
6.2	FoB år 1990	236
6.3	Integritetsskydd	237
6.4	Kostnader och finansiering	239
6.5	Sammanfattning av förslag	240
	Underbilaga	243

SAMMANFATTNING

Expertgruppen anser att behov av det slag av information om samhällsförhållandena som erhålls genom folk- och bostadsräkning (FoB) kommer att föreligga under överskådlig framtid. För delar av informationen är dock en fortlöpande aktualisering med kortare mellanrum än vad som erhålls med nuvarande FoB önskvärd.

Expertgruppen diskuterar olika alternativ att ta fram och tillhandahålla informationen.

Formerna för insamlande av FoB-information har successivt gått mot att allt färre uppgifter inhämtas från frågeblanketter till allmänheten i samband med den vart femte år anordnade folk- och bostadsräkningen. Informationen bygger i stället i allt större utsträckning på innehållet i olika befintliga register. Registeruppgifter saknas dock ännu om hushålls- och bostadsförhållanden samt om yrke, faktorer som tillmäts stor betydelse i FoB-sammanhang.

FoB i nuvarande form bör enligt gruppen slopas och behövliga uppgifter i stället sammanställas ur olika register. För att detta skall kunna ske med tillfredsställande resultat krävs emellertid i vissa fall en bättre redovisning av enskilda personers bostadsanknytning än vad som i dag sker via folkbokföringen. Vidare behöver ett yrkesregister upprättas.

Vad gäller hushålls- och bostadsuppgifter ger folkbokföringen redan nu en avsedd anknytning för dem som är bosatta i enfamiljshus och därmed kyrkobokförda på motsvarande fastigheter. Det gäller inemot halva befolkningen. För dem som bor i flerbostadshus måste man däremot i dagens läge identifiera i vilken lägenhet i fastigheten de bor. Mest rationellt kan detta ske genom att det upprättas ett lägenhetsregister och att folkbokföring sker på lägenhet.

Gruppen har undersökt möjligheterna att tillskapa ett lägenhetsregister och kommit fram till att ett sådant med fördel kan inrättas på grundval av det byggnadsregister som nu är under utveckling av centralnämnden för fastig-

hetsdata (CFD) och som bygger på det nyinrättade centrala fastighetsregistret. I samband med att ett lägenhetsregister skapas tas fram de identitetsbeteckningar för olika lägenheter som behövs för folkbokföring på lägenhet.

Uppgiften att utveckla och lägga upp ett lägenhetsregister bör enligt gruppen anförtros åt CFD. Denna myndighet bör också bli ansvarig för registret och svara för att det hålls aktuellt. Frågan om folkbokföring på lägenhet bör samtidigt utredas särskilt i anslutning till det arbete som utförs av den kommitté som har till uppgift att sörja för genomförandet av en ny organisation för folkbokföringen.

Yrkesuppgifter för FoB-en bör enligt gruppen hämtas från ett särskilt yrkesregister som upprättas i anslutning till sjukförsäkringen med riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna som ansvariga.

Gruppen har funnit att de praktiska förutsättningarna för genomförande av en FoB enbart på grundval av befintliga register inte kan föreligga förrän vid mitten av 1990-talet. Mot den bakgrunden har gruppen diskuterat genomförande av en traditionell FoB år 1990, vilket skulle innebära att man inte behöver ge upp den brukliga femårsperiodiciteten.

På grundval av sina överväganden föreslår gruppen att det år 1990 företas en FoB med begränsad uppgiftsinsamling från allmänheten, där uppgiftsinhämtandet avser enbart hushålls- och bostadsuppgifter. Olika vägar att rationalisera och förbilliga undersökningen diskuteras.

Gruppen har ägnat stor omsorg åt olika integritetsfrågor i anslutning till FoB-en. Gruppen är enig om att några vägande invändningar mot FoB-arna ur integritetssynpunkt inte föreligger, i all synnerhet som de register som tas fram är avsedda enbart för statistikändamål och alla uppgifter är väl skyddade mot obehörig insyn. För att ytterligare förstärka integritetsskyddet och förebygga oro hos allmänheten bör dock vissa ytterligare åtgärder övervägas.

Den senast genomförda folk- och bostadsräkningen, FoB 85, har beräknats kosta stat och kommun tillsammans 160 miljoner kr. Gruppen anser sig inte ha möjlighet att säkert beräkna kostnaderna för det slags FoB som gruppen

anser skall finnas i framtiden. Gruppen är dock övertygad om att kostnaderna blir avsevärt lägre än för en traditionell FoB. Kostnaderna för den föreslagna begränsade FoB-en 1990 kan uppskattas bli något lägre än de för FoB 85.

1 UTREDNINGSUPPDRAGET

1.1 Direktiv

Regeringen gav genom beslut den 19 mars 1987 i tilläggsdirektiv (Dir. 1987:20) statistikkommissionen (C 1985:01) för 1985 års folk- och bostadsräkning, kallad FoB-kommissionen, i uppdrag att utreda frågan om behovet och utformningen av fortsatta folk- och bostadsräkningar.

I direktiven anförde chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, som föredragande följande i fråga om utredningsarbetets inriktning och bedrivande.

Informationsbehov och kostnader

Huvudsyftet med folk- och bostadsräkningar har hittills varit att ta fram statistik för en allmän information för statens, landstingens och kommunernas planering samt för forskningen. Ett annat syfte har varit att bidra till kontrollen av folkbokföringen. Folk- och bostadsräkningar ligger också till grund för internationella jämförelser och resultaten används av bl.a. FN och dess underorgan.

Behovet av folk- och bostadsräkningar har under senare år kartlagts av flera utredningar, vars förslag i vissa delar har legat till grund för de variabler som tagits med i FoB 80 och FoB 85.

Jag anser att den nya utredningen bör inriktas på en förnyad undersökning av användarnas faktiska informationsbehov. Härvid bör kommissionen söka identifiera vilka uppgifter som efterfrågas och vilken kvalitet på uppgifterna som bör eftersträvas. Vidare bör undersökas om informationsbehovet kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom att befintlig statistik utnyttjas.

Kommissionen bör undersöka olika former för att finansiera framtagningen av statistiken, t.ex. genom att låta användarna betala för den statistik som efterfrågas.

Möjligheterna att förkorta tiden mellan uppgiftsinsamling och publicering av det färdigställda materialet bör också undersökas.

En utgångspunkt bör vara att uppgifter från folk- och bostadsräkningar inte skall användas för kontroll av folkbokföringen.

En övergripande utgångspunkt bör vara att begränsa kostnaderna.

Integritet och sekretess

Datateknikens och informationssamhällets snabba utveckling har givit upphov till oro för intrång i den personliga integriteten. Detta har i sin tur ökat kraven på sekretess och säkerhet samt kravet på skydd för den personliga integriteten. Uppgifterna från folk- och bostadsräkningar är föremål för en omfattande formell reglering vad gäller användning samt sekretess- och integritetsskydd.

Mot denna bakgrund bör i uppdraget särskilt ingå att bedöma vilka åtgärder av formell eller annan art som bör vidtas för att uppgifterna behandlas och används på ett sådant sätt att risk för otillbörligt intrång inte uppkommer. Bl.a. bör härvid förutsättningarna att snabbare avidentifiera uppgifterna undersökas.

Alternativa modeller för en folk- och bostadsräkning

En folk- och bostadsräkning görs normalt som en totalundersökning med identifierbara uppgifter. Uppgiftslämnande är obligatoriskt. FoB-kommissionen har i sin delrapport diskuterat några alternativa modeller som i olika avseenden skiljer sig från den traditionella utformningen. För varje alternativ har kommissionen granskat innehållsmässiga konsekvenser, informationsbehov som kan eller inte kan tillgodoses, för- och nackdelar med olika insamlings- och bearbetningsförfaranden, kostnadsnivåer och integritetsaspekter. Som jag redovisat tidigare har delrapporten remissbehandlats. Remissyttrandena bör överlämnas till kommissionen och beaktas i utredningsarbetet.

Mot bakgrund av vad jag har sagt bör kommissionen överväga behovet av fortsatta folk- och bostadsräkningar. Om sådant behov bedöms föreligga, bör kommissionen redovisa alternativa modeller för en folk- och bostadsräkning samt lämna förslag om vilket alternativ som bör tillämpas.

Arbetets bedrivande

Kommissionen skall beakta kommittédirektiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförlagens inriktning.

Kommissionen bör i arbetet ha kontakt med SCB och data- och offentlighetskommittén (Ju 1984:06).

Kommissionen bör i samband med undersökningen av informationsbehovet ha kontakt också med departementen.

Kommissionens förslag bör redovisas senast under september 1988.

1.2 Utredningsarbetet

1.2.1 En arbetsgrupp

Med överlämnande av tilläggsdirektiven till en för ändamålet bildad arbetsgrupp har kommissionen uppdragit åt arbetsgruppen att utföra det i direktiven angivna utredningsarbetet och redovisa resultatet härav i en rapport till kommissionen.

I arbetsgruppen har ingått följande personer som av chefen för civildepartementet har förordnats att ingå i eller biträda FoB-kommissionen i angivna funktioner, nämligen

Ledamoten, generaldirektör Gunnar Danielsson, ordförande i arbetsgruppen

Experten, kammarrättsassessor Christer Abrahamsson, data- och offentlighetskommittén (t.o.m. 1987-11-02)

Experten, avdelningsdirektör Mats Björklund, datainspektionen

Experten, professor Erik Bylund, geografiska institutionen vid universitetet i Umeå

Experten, hovrättsassessor Ingela Halvorsen, data- och offentlighetskommittén (fr.o.m. 1987-11-03)

Experten, planeringschef Lars Malmberg, Kalmar kommun

Experten, avdelningschef Klas Wallberg, statistiska centralbyrån

Sekreteraren, organisationsdirektör Birger Jensen, statskontoret, sekreterare i arbetsgruppen.

Arbetsgruppen började sitt arbete den 1 april 1987 och har antagit benämningen FoB-gruppen.

1.2.2 Inriktning och utförande

Utredningsarbetet i FoB-gruppen har inriktats på frågor om användning och behov av det slag av samhällsinformation som erhålls genom folk- och bostadsräkning (FoB), möjligheter att ersätta denna med på annat sätt framtagen information, skydd för den personliga integriteten, kostnader och finansiering samt på utformning och bedömning av olika modeller för framtida FoB-ar eller motsvarande.

Frågan om användning av uppgifter från FoB för kontroll av folkbokföringen har gruppen med stöd av vad som anförs härom i direktiven inte behandlat. I detta sammanhang kan även framhållas att de remissinstanser som i yttranden över FoB-kommissionens delrapport (Ds C 1986:9) behandlade frågan så gott som genomgående ställde sig avvisande eller tveksamma till användningen av FoB-uppgifter för kontroll av folkbokföringen. 1983 års folkbokföringskommitté har därefter i betänkandet (SOU 1988:10) Rätt adress föreslagit att den folkbokföringskontroll som skett i samband med FoB-arna skall upphöra. Motsvarande kontroll kan enligt kommittén ske med utnyttjande av andra uppgifter.

För undersökning av användning och behov av FoB-information har gruppen i första hand stött sig på de omfattande kartläggningar som tidigare företagits och redovisats av FoB-utredningen i betänkandet (SOU 1978:79) Förslag till undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning 1980 samt FOBAL-utredningen i rapporten (SCB, januari 1983) Nya metoder för folk- och bostadsräkningar. De i dessa utredningar iakttagna och redovisade förhållandena har i allt väsentligt bekräftats i remissyttrandena över FoB-kommissionens delrapport (Ds C 1986:9) och genom den kännedom och de erfarenheter som experterna i gruppen besitter.

Underlag för utredningsarbetet har i övrigt inhämtats enligt följande.

Gruppens experter har aktivt medverkat med att i sina skilda områden inhämta och tillhandahålla synpunkter och erfarenheter.

Gruppen har vid besök vid statistiska centralbyrån (SCB) i Örebro informerats om uppläggnings och genomförandet av FoB 85.

Gruppen har vid ett sammanträde med företrädare för den arbetsmiljö-medicinska forskningen diskuterat användning och behov av FoB-uppgifter inom berörda forskningsområden.

Gruppens ordförande och sekreterare har vid besök hos de centrala statistiska myndigheterna i Danmark, Finland och Norge informerats om och diskuterat folk- och bostadsräkningar i dessa länder.

Gruppens ordförande och sekreterare har vid kontakter under hand med företrädare för centralnämnden för fastighetsdata och riks försäkringsverket informerats om och diskuterat möjligheterna till upprättande av resp. ett byggnads- och lägenhetsregister och ett yrkesregister.

Inom SCB har en arbetsgrupp - gruppen för framtida FoB-teknik (GRUFF) - på grundval av bl.a. önskemål från FoB-gruppen utrett frågor om alternativ teknik och arbetsmodeller som är användbara i en framtida FoB. I en till FoB-gruppen överlämnad delrapport 1988-03-02 Alternativa tekniker och metoder inför en folk- och bostadsräkning 1990, FoB 90 har GRUFF skisserat tre alternativa bearbetningsmodeller. GRUFF har därutöver under hand meddelat FoB-gruppen kompletterande synpunkter.

1.3 Överlämnade ärenden

Från civildepartementet har till FoB-kommissionen och från denna till FoB-gruppen överlämnats följande två ärenden för beaktande i utredningsarbetet.

Skrivelse 1987-04-30 till regeringen från U Malmkvist, Herrgårdsvägen 7, 641 90 Katrineholm angående förslag med anledning av problemen med samtycke till donation av organ från avlidna personer. Skrivelsen inkom till finansdepartementet 1987-05-06 och efter överlämnande därifrån till civildepartementet 1987-05-19.

Framställning från Landsförbundet Svenska Samer angående bl.a. en officiell folkräkning av samerna som överlämnats till utbildningsdepartementets arbetsgrupp för samefrågor (U 1977:10) vid ett möte 1987-10-05 mellan arbetsgruppen och sameorganisationerna. Framställningen har i berört avseende överlämnats till civildepartementet för avgörande.

1.3.1 Organdonation

Förslaget angående organdonation innebär att det i nästa folk- och bostadsräkningsblankett skulle tas med en förklaring om det stora behovet av organdonatorer och en kryssruta ja/nej för varje hushållsmedlem. Genom markering i kryssrutan och sin namnteckning skulle hushållsmedlemmen klargöra om han/hon lämnar sitt medgivande till att bli donator efter sin död eller inte. Uppgifterna härom skulle sedan läggas in i folkbokföringsregistret med en särskild beteckning för att när som helst vid behov vara tillgängliga för läkare.

Gruppen anser det vara i hög grad angeläget att slå fast principen att uppgifter som inhämtas i folk- och bostadsräkningar uteslutande skall användas för framställning av statistik och inte för åtgärder, bedömningar, avgöranden m.m. som gäller enskilda personer. Förslaget om uppgift om organdonation har en klar inriktning på det senare. Principiella skäl talar således mot det.

Det kan även noteras att transplantationsutredningen (S 1987:02) enligt sina direktiv (Dir. 1987:17) bl.a. bör överväga och lämna förslag till vilka krav på samtycke som bör ställas för att organ skall få tas för transplantation. Utredningen bör enligt direktiven också överväga om någon form av registrering av samtycket bör införas och i så fall föreslå hur denna bör utformas och administreras.

FoB-gruppen har mot bakgrund av de anförda synpunkterna inte vidare behandlat frågan.

1.3.2 Folkräkning av samerna

I framställningen om en officiell folkräkning av samerna anför följande.

Officiell folkräkning av samerna påyrkas. Detta har samerna yrkat ända sedan 1955. Vid ett tillfälle för allmän folkräkning fick samerna rentav ett kungl. brev undertecknat av Gunnar Sträng på att samisk folkräkning skulle företagas men saken motarbetades trots detta av statistiska centralbyrån så att den samiska folkräkningen ej blev genomförd. Den grupp som har störst behov av samisk folkräkning är åretrunt-boende i kärnområdet, vilka ej tillhör sameby. Denna grupp i kärnområdet har större numerär än samebyarna har.

Även om det kan finnas skäl som talar för en särskild folkräkning av samerna kan principiella invändningar anföras mot att i en allmän folk- och bostadsräkning särskilja en viss grupp av den svenska befolkningen med hänsyn till ras, språk, trosuppfattning o.d. kriterier. När det gäller en påyrkad folkräkning av samer kan vidare pekats på praktiska svårigheter genom att det saknas en allmänt vedertagen definition av vem som skall räknas som same. Detta har senast konstaterats av samerättsutredningen (JU 1983:05) i betänkandet (SOU 1986:36) Samernas folkrättsliga ställning.

Samtidigt kan emellertid noteras att samerättsutredningen i nämnda betänkande har hävdats att Sverige på folkrättslig grund har förpliktelser gentemot samerna på olika sätt. Detta kräver beaktande i såväl lagstiftning som rättstillämpning. Det måste också beaktas inom förvaltning och administration, centralt och regionalt. Om och i vilken mån detta gör en folkräkning av samerna önskvärd eller lämplig bör kunna övervägas i samerättsutredningen.

FoB-gruppen har mot bakgrund av det anförda inte vidare behandlat frågan.

2 FOLK- OCH BOSTADSRÄKNING - TRADITION OCH INSTITUTION

2.1 Utvecklingen i Sverige

Tillförlitliga uppgifter om Sveriges befolkning finns från mitten av 1700-talet. År 1749 gjordes den första riksomfattande folkräkningen då det s.k. tabellverket tillkom. Underlag för tabellverket erhöles ur kyrkobokföringen. Prästerskapet fick i uppgift att fylla i tryckta blanketter om dels befolkningsförändringarna, dvs födda, döpta, vigda, dödfödda, döda och begravda fördelade efter kön, ålder och dödsorsaker, dels antalet församlingsmedlemmar av olika kön, ålder och stånd. Sammandrag gjordes årligen för församlingar, prosterier, konsistorier, län, stift och slutligen för hela riket. Uppgifterna om folkmängden insamlades vart tredje år, senare vart femte år. För befolkningsstatistiken inrättades år 1756 en självständig statistisk myndighet, den s.k. tabellkommissionen. I slutet av 1700-talet och början av 1800-talet blev emellertid intresset för befolkningsstatistiken mindre och verksamheten stagnerade.

Vid mitten av 1800-talet tillsattes en kommitté för att dra upp riktlinjerna för den officiella statistikens utformning och även för att utforma planer för ett statistiskt ämbetsverk. År 1858 bildades statistiska centralbyrån som fick ansvaret för bl.a. befolkningsstatistiken.

År 1858 föreskrevs också i en kungörelse att folkräkningar skulle äga rum vart femte år. År 1955 inställdes dock folkräkningen av ekonomiska skäl.

Redan i tabellverket ingick från början en kombinerad statistik över stånd och "villkor" dvs. yrke och annan sysselsättning. 1910 års folkräkning och de följande fram till 1960 byggde i hög grad på en bearbetning av utdrag ur församlingsböckerna och från 1950 ett särskilt exemplar av mantalslängden. I samband med mantalsskrivningen inhämtades uppgifter om bl.a. vissa näringsgrensanknutna grupper, dvs. yrken. Bearbetningar av självdeklarationsuppgifter har också genomförts i syfte att förbättra kvaliteten på

uppgifterna. Statistik över befolkningen fördelad efter näringsgren har dock varit grundläggande för redovisningen och förekom i viss utsträckning redan före 1910.

I 1935/36 års folkräkning började man komplettera befolkningsstatistiken med speciell uppgiftsinsamling och då inhämtades uppgifter om arbetslösheten. År 1945 skedde ytterligare en utveckling då det för första gången presenterades en redovisning av de förvärvsarbetande efter var arbetsplatsen var belägen.

Bostadsräkningar infördes långt senare än folkräkningarna. De tidigaste bostadsräkningarna utfördes på kommunalt initiativ bl.a. i Stockholm och Göteborg under senare delen av 1800-talet. Den första statliga bostadsräkningen utfördes 1912-1914 av socialstyrelsen, som genomförde mer omfattande bostadsräkningar även åren 1920, 1933 och 1939. Räkningarna avsåg dock i regel enbart ett urval av tätorter och undantagsvis vissa landsbygdsområden. Den första bostadsräkningen som omfattade hela landet genomfördes 1945 av socialstyrelsen. Nästa bostadsräkning genomfördes år 1960 av bostadsstyrelsen i nära samarbete med statistiska centralbyrån (SCB), som samma år genomförde en folkräkning.

Den första samordnade folk- och bostadsräkningen (FoB) skedde således år 1960.

Den var också den första datoriserade räkningen. Allmänheten fick endast en särskild blankett - FoB-blankett - att fylla i. De förvärvsarbetande klassificerades vid detta tillfälle på ett nytt sätt genom avgränsning av en mätvecka (2-8 okt) för dem som utförde inkomstgivande arbete motsvarande minst halv normal arbetstid. Näringsgrensredovisningen skedde i högre grad än tidigare på basis av i förväg uppgjorda register, i vilka uppdelningen på arbetsställen dock inte var konsekvent genomförd. Yrkes- och hushållsstatistiken utvecklades också mot en mer genomarbetad statistik med enhetliga klassificeringsprinciper. Utbildningsuppgifter avseende avlagda högre examina bearbetades och redovisades dessutom för ett urval av befolkningen.

Folk- och bostadsräkningarna har från och med 1960 utvecklats innehålls-

och kvalitetsmässigt, bl.a. genom användarnas krav och datorteknikens möjligheter, vilket medfört att användningsområdena har vidgats till att omfatta mer än ett snävt folk- och bostadsräkningsperspektiv. Räkningarna har genomförts efter vissa principer med femårsintervall. Från och med 1965 har SCB ansvaret för samordnade folk- och bostadsräkningar. Genomförandet av räkningarna har från och med 1970 i hög grad präglats av vad som i vid bemärkelse kan benämnas samhällsplaneringens krav på framför allt sysselsättnings-, pendlings-, hushålls- och bostadsdata och av att materialet redovisats för kommuner och delar av dessa. Den utbyggda årliga löpande befolkningsstatistik som produceras av SCB sedan 1967 har successivt tagit över en väsentlig del av folkräkningarnas ursprungliga ändamål att belysa befolkningsstrukturen.

Fram till och med år 1970 samlades uppgifterna från allmänheten in av fastighetsägarna och vidarebefordrades till kommunerna som efter rättning skickade blanketterna till SCB. 1970-års folk- och bostadsräkning var omfattande och innehöll bl a uppgifter om utbildning. Insamlingsförfarandet mötte stor kritik och den första stora integritetsdebatten uppstod. Vad man först inriktade sig på var möjligheterna för fastighetsägarna i flerfamiljshus att kunna läsa blanketterna och på så sätt få otillbörlig information om sina hyresgäster.

Debatten kom efter hand också att handla om databearbetning och dess risker för integritetsintrång liksom riskerna om uppgifterna i s.k. databanker kom i oriktiga händer. Det diskuterades också behovet av en särskild datalag.

År 1973 infördes datalagen som reglerar alla personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Samtidigt inrättades datainspektionen som tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Efter integritetsdebatten år 1970 har frågorna på de särskilda FoB-blanketterna i FoB 75, FoB 80 och FoB 85 begränsats. Planer har också funnits på att göra en folk- och bostadsräkning utan frågeformulär. Den skulle då helt baseras på samkörningar av befintliga register.

Även om en sådan helhetslösning av olika skäl inte har kommit till stånd

har FoB-data i växande omfattning kommit att ställas samman genom samkörningar av olika befintliga register. I FoB 80 inhämtades därutöver bostadsdata från de uppgifter som under hösten 1980 togs in till 1981 års allmänna fastighetstaxering. I FoB 85 inhämtades vidare vissa sysselsättningsdata från kompletterande uppgifter som infördes på de kontrolluppgifter för arbetstagare som arbetsgivare lämnar till skattemyndigheterna.

Fr.o.m. år 1975 regleras FoB-ar enligt en lag som antas särskilt för varje FoB som skall genomföras.

2.2 Utvecklingen i andra länder

I de nordiska grannländerna har riksomfattande folkräkningar också förekommit sedan 1700-talet. I Finland gjordes den första folkräkningen samtidigt med den i Sverige år 1749. Danmark och Norge hade sina första folkräkningar år 1769.

Folkräkningarna i Finland byggde fram till år 1880 på kyrkobokföringen. Från år 1880 har räkningar företagits vart tionde år på grundval av för ändamålet särskilt insamlade och sammanställda data.

De första folkräkningarna i Danmark och Norge år 1769 byggde på summariska uppgifter.

Redan den andra folkräkningen i Danmark år 1787 utgick från särskilt insamlade individuppgifter. Regelbundna folkräkningar infördes i Danmark från och med år 1834. Under 1900-talet har folkräkningar hållits vart femte år. Bostads- och hushållsuppgifter har ingått i räkningarna från år 1911, men först från år 1955 har de innefattat landsbygden och till en början endast ett representativt urval härifrån. Åren 1960, 1965 och 1970 genomfördes bostadsräkningarna som totalräkningar. Sedan år 1980 sker sådana räkningar årligen. Folk- och bostadsräkningarna i Danmark åren 1976 och 1981 har helt grundats på uppgifter i befintliga register och inte innefattat någon insamling av uppgifter på särskilda blanketter till allmänheten.

Den andra folkräkningen i Norge som skedde år 1801 grundades på

uppgifter om de enskilda individerna. Vid räkningarna efter år 1801 användes omväxlande summariska sammanställningar och individbaserade uppgifter fram till år 1865 då man helt övergick till att använda individuppgifter. Från år 1815 sker räkningar vart tionde år. Fram till år 1875 gällde det år vars årtal slutade på fem. År 1890 gick man över till år vars årtal slutar på noll.

I andra länder påbörjades mer eller mindre regelbundna folkräkningar under 1800-talet. Vanligen utförs de numera vart tionde år. I USA genomförs sedan år 1790 vart tionde år en räkning, s.k. census, som omfattar en fullständig inventering av folkstocken. Föreskrifter härom gavs redan i författningen av år 1787.

2.3 Internationella rekommendationer

Genom det år 1885 bildade Internationella Statistiska Institutet med säte i Haag påbörjades ett arbete för att förbättra jämförbarheten av den officiella statistiken i olika länder och att publicera internationella tabeller. Detta arbete har senare övertagits av Nationernas förbund och därefter Förenta Nationerna (FN) och dess regionala organ och fackorgan, som numera svarar för en betydande insamling och publicering av internationell statistik. Även andra internationella organ såsom OECD, EG och Europarådet bedriver statistiskt arbete på det mellanstatliga planet.

De internationella organens uppgifter på det statistiska området omfattar inte bara att samla in och publicera statistiska uppgifter utan även, och inte minst, att bedriva utvecklingsarbete i fråga om analys och metodik samt utarbeta standarder, program och rekommendationer för statistikproduktionen i de anslutna länderna. Syftet är härvid bl.a. att söka åstadkomma jämförbarhet genom standardisering av klassificeringar, begrepp, mätmetoder m.m.

FN har sålunda rekommenderat alla länder att företa folkräkningar åren omkring 1950, 1960, 1970, 1980 och 1990. Som ett led häri har man utarbetat regler och råd om hur räkningarna bör gå till. Det gäller sådant som vilka personer som bör inräknas, vilka variabler avseende t.ex. kön, ålder, civilstånd, födelseort, medborgarskap, bostadsort, hushållsbildning

och olika ekonomiska och kulturella förhållanden som bör tas med samt hur de olika variablerna bör mätas.

Med hänvisning till de sålunda rekommenderade räkningarna har FN:s regionala organ för Europa, Economic Commission for Europe (ECE), och de till denna anslutna europeiska statistikerkonferensen (Conference of European Statisticians) och kommittén för boende, byggande och planering (Committee on Housing, Building and Planning) utarbetat rekommendationer som går längre än de av FN utarbetade rekommendationerna. Där tas även upp variabler avseende bl.a. utbildning, yrken och bostadsstandard.

2.4 Tidigare utredningar om FoB i Sverige

Inför såväl FoB 80 som FoB 85 företogs omfattande utredningar som direkt eller indirekt gällde behoven av FoB i Sverige.

Kommittén med uppdrag att utreda frågan om behovet av framtida folk- och bostadsräkningar (FoB-utredningen) redovisade i betänkandet (SOU 1978:79) Förslag till undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning 1980 en omfattande kartläggning och analys av användningen av FoB-uppgifter.

Sammanfattningsvis ansåg FoB-utredningen att analysen visat att flera etablerade planeringsmodeller och rutiner, inom ramen för samhällsplaneringen i vid mening, hade behov av befolknings-, sysselsättnings-, pendlings-, hushålls- och bostadsuppgifter med möjligheter till långtgående regional och lokal redovisning. Ett antal i tidigare räkningar inkluderade variabler hade haft en liten om ens någon användning för samhällsplaneringen. Andra uppgifter hade visat sig främst komma till användning på central myndighetsnivå där man inte haft speciell nytta av de detaljerade redovisningsmöjligheterna på kommunal och regional nivå som tidigare främst ansetts motivera en totalundersökning av konventionell FoB-typ.

FoB-utredningen föreslog att beteckningen folk- och bostadsräkning i framtiden borde ersättas med beteckningen hushålls-, bostads- och sysselsättningsundersökning (HBS). En sådan undersökning år 1980, HBS 80 skulle omfatta en sysselsättningsdel och en hushålls- och bostadsdel. Sysselsätt-

nings- och pendlingsstatistik skulle framställas på grundval av tillkommande uppgifter på de kontrolluppgifter för anställda som arbetsgivare lämnar till skattemyndigheterna samt uppgifter från centrala företagsregistret, inkomstregistret och registret över totalbefolkningen. Hushålls- och bostadsstatistik skulle framställas med uppgifter dels från frågeblankett till allmänheten, dels från det underlag som sammanställdes för den allmänna fastighetstaxeringen år 1981. Yrkes- och utbildningsstatistik och härför erforderliga uppgifter skulle inte innefattas i HBS 80. (Vid riksdagsbehandlingen lades dock yrkesuppgifter till, främst med hänsyn till arbetsmedicinska behov.)

Den av SCB på uppdrag av regeringen utförda utredningen om alternativa metoder för framtida folk- och bostadsräkningar (FOBALT) redovisade i januari 1983 i en huvudrapport och en detaljrapport, båda med titeln Nya metoder för folk- och bostadsräkningar, en genomgång av behoven av statistisk information inom vissa berörda områden.

Sammanfattningsvis ansåg FOBALT-utredningen följande. Behoven av statistisk information som beskriver sysselsättningens förändringar för varje år är stor hos praktiskt taget alla användare av sysselsättningsstatistik. Behov av en heltäckande statistik över bostadshushåll och lägenheter kan fastslås för främst den kommunala planeringen inom en rad samhällsområden. Yrkesdata om befolkningen behövs minst vart femte år för utbildnings- och sysselsättningsplanering, yrkesepidemiologiska studier, yrkes-skadestatistik, försvarsplanering och samhällsvetenskaplig forskning. Tyngdpunkten i statistikbehoven ligger inom de olika delområdena. Därutöver finns dock ett uttalat behov av en samlad information vart femte år av i princip samma slag som i de tidigare FoB-arna. Framför allt från forskningens sida är dessa krav mycket starka. I forskningsverksamhet används FoB-uppgifter framför allt som bakgrundsinformation och som utgångspunkt för att välja forskningsområden och forskningsobjekt. Vidare har det också framhållits att det är viktigt att det finns tillgång till allmän offentlig statistik som underlag för debatten i samhället.

FOBALT-utredningen föreslog registerlösningar för framtida FoB-ar. Här för skulle användas nya eller utbyggda register över sysselsättning och pendling, hushåll och bostadsbyggnader samt yrken och utbildning. Sys-

selsättnings- och pendlingsregistret skulle grundas på arbetsgivarnas kontrolluppgifter för anställda och det centrala företagsregistret. Hushålls- och bostadsbyggnadsregister skulle byggas upp på grundval av uppgifter som inhämtades med frågeblanketter till allmänheten i en begränsad FoB 85. För en lösning på längre sikt skulle företas en utredning om inrättande av ett byggnads- och lägenhetsregister och folkbokföring på lägenheter. Yrkesregistret skulle grundas på uppgifter som lämnades på inkomstanmälningarna till sjukförsäkringsystemet. Utbildningsregistret skulle skapas genom sambearbetning av de individregister som användes för den löpande utbildningsstatistiken.

Från de olika registren skulle framställas statistik med varierande frekvens för de olika områdena. Vart femte år skulle registeruppgifterna ställas samman till en sammanhållen databas som i princip skulle svara mot de traditionella FoB-arna.

3 NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

3.1 Allmän inriktning av folk- och bostadsräkningar

Det huvudsakliga syftet med FoB är att få fram statistik som belyser skilda förhållanden i samhället och deras utveckling. Statistiken skall i första hand ge underlag för planering och beslut hos regeringen, riksdagen, statliga och kommunala myndigheter. Den har därutöver två väsentliga funktioner, nämligen att ge allmän information som kan bygga under samhällsdebatten, och att ge underlag för forskning. Därutöver ger statistiken material för enskilda organisationer och företag m.fl. samt för Sveriges bidrag till internationell statistik.

I FoB 85 hämtades omkring hälften av uppgifterna/variablerna ur olika befintliga statistiska och administrativa register, som i betydande utsträckning också används för sammanställning av löpande årlig eller annan periodisk statistik inom skilda samhällsområden. De uppgifter som inhämtades särskilt för FoB genom blankettenkät till allmänheten avsåg huvudsakligen yrken, hushåll och bostäder samt kopplingen mellan personer, hushåll och bostäder.

Avsevärda delar av det underlag som ställs samman i FoB-statistiken finns således tillgängliga i olika slag av årlig eller än mer frekvent löpande statistik eller i övrigt i befintliga register. Vid de tillfällen då allmänna fastighetstaxeringar genomförs, dvs med intervaller på omkring fem år, finns även en stor del uppgifter tillgängliga om bostäder. Dessa uppgifter kan dock inte alltid såsom i FoB knyts till enskilda lägenheter och kopplas samman med personer och hushåll mer än vad avser hela fastigheter.

I anslutning till FoB 85 skapades ett sysselsättningsregister på grundval av uppgifter i arbetsgivarnas kontrolluppgifter till skattemyndigheterna. Detta kommer i fortsättningen att upprättas varje år och användas till framställning av en årlig sysselsättningsstatistik och en statistik över arbetspendling vart tredje år. Pendlingsstatistik kan även däremellan tas fram efter beställning och mot särskild ersättning. För framställningen av statistiken används även uppgifter från andra befintliga register. Det är samma register och uppgifter som de som används i FoB 85 med undantag

för att vissa uppgifter om fastigheternas geografiska belägenhet inte ingår. Sysselsättnings- och pendlingsstatistiken för år 1985 ingår i FoB 85-statistiken.

Som komplement till den löpande statistiken och uppgifter ur befintliga register förekommer även urvalsundersökningar för observation av normala FoB-variabler i samband med mera djupgående studier av olika samhällsförhållanden. I flera fall genomförs undersökningarna löpande med regelbundna intervall. Det gäller främst SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) och undersökningar om levandeförhållandena (ULF). De ger god information på nationell nivå, men mindre tillfredsställande på regional och ingen på lokal nivå.

FoB intar i vissa avseenden en särställning. Det gäller som berörts sammankopplingen av personer med yrken, hushåll och bostäder. Det gäller också förhållandet att FoB är en totalundersökning som avser situationen vid i princip en bestämd mättidpunkt, och som medger nedbrytning av sammanställda uppgifter på små geografiska delområden eller populationer. Genom den långa traditionen i förekomsten av FoB medger den även iakttagelser av utvecklingsförlopp under lång tid för såväl samhället i stort som enskilda individer och olika i undersökningarna förekommande variabler.

3.2 Genomförande av FoB 85

3.2.1 Allmän uppläggnin

Riksdagen antog i februari 1984 (prop. 1983/84:85, FiU 35, rskr 307) lagen (1984:531) om 1985 års folk- och bostadsräkning (FoB-lagen). Samtidigt beslöt riksdagen att en särskild kommission skulle tillsättas för att bevaka integritetsfrågorna. Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 mars 1985 tillkallade chefen för civildepartementet samma dag en sådan kommission med uppdrag att följa arbetet med 1985 års folk- och bostadsräkning (FoB-kommissionen).

Syftet med FoB 85 var enligt FoB-lagens 1 § att dels framställa statistik för samhällsplanering, forskning och allmän information, dels kontrollera folkbokföringen.

Enligt FoB-lagen hade alla som var bosatta i Sverige och födda 1969 eller tidigare skyldighet att lämna personuppgifter. Bostadsuppgifter skulle lämnas av den som innehade och stadigvarande bebodde en bostadslägenhet. Fastighetsuppgifter skulle lämnas av den som ägde bostadsfastighet. Det gällde både fastigheter med enbostadshus och sådana med flerbostadshus.

FoB 85 genomfördes med en enkät till alla vuxna kyrkobokförda invånare i Sverige samt genom samkörning med vissa i lagen om FoB 85 angivna register. I lagen är även angivet vilka uppgifter som skulle inhämtas med enkät och vilka som fick inhämtas från register.

I november 1985 sändes enkäten ut till medborgarna. Enkäten, personblanketten, innehöll 17 frågor om adress, om yrke för den som var förvärvsarbetande, om hushållet, om bostaden och om enfamiljshuset. En särskild blankett, fastighetsblankett, skulle lämnas av ägare till fastighet med flera än en lägenhet.

Svaret på enkäten skulle sändas till ett i varje kommun tillfälligt upprättat FoB-kontor. På FoB-kontoren skulle blanketten granskas och kodas. Ofullständigt ifyllda blanketter skulle kompletteras efter kontakt med uppgiftslämnaren.

Kommunerna skulle sedan sända in blankettmaterialet till SCB som dataregistrerade uppgifterna med hjälp av optisk läsning. SCB granskade och rättade sedan datamaterialet så att de dataregistrerade uppgifterna överensstämde med blanketterna. När inläsning och upprättning var klar började produktionen av statistik.

På FoB-blanketterna upptogs följande uppgifter

Personuppgifter

- namn och personnummer
- yrke för den som förvärvsarbetar
- fastighetens beteckning
- församling där fastigheten är belägen
- utdelnings- och ortsadress
- innehavare av bostaden

Bostadsuppgifter

- namn, personnummer och hushållsställning (gifta eller samboende, barn, övriga boende) för de boende som är födda år 1969 eller tidigare
- antal rum
- upplåtelseform
- förekomsten av kök eller kokvrå, bad- eller duschrum och vattenklosett
- förekomsten av en eller flera bostadslägenheter i huset

Fastighetsuppgifter

om fastigheten:

- län, kommun och församling där fastigheten är belägen
- fastighetens beteckning
- fastighetstyp (jordbruksfastighet, annan fastighet)
- ägarens namn och adress
- ägarkategori (staten, kommun, allmännyttigt bostadsföretag, bostadsrättsförening, enskild person, annan ägare)

om huset:

- byggnadsnummer
- hustyp (enbostadshus, tvåbostadshus, flerbostadshus, annat bostadshus)
- antal bostadslägenheter i huset
- byggnads- och ombyggnadsår
- huvudsaklig värmekälla och använt bränsleslag
- förekomsten av hiss i flerbostadshus och andra bostadshus än en- och tvåbostadshus

om lägenheten:

- antal rum
- förekomsten av kök eller kokvrå
- lägenhetsinnehavarens namn
- lägenhetsnummer
- i fråga om icke upplåten lägenhet orsaken till att lägenheten inte är upplåten

Från befintliga register kan uppgifter sammanföras med varandra och med uppgifter från FoB-blanketterna enligt följande

Från registret över totalbefolkningen, RTB,

- personnummer
- kyrkobokföringsort
- kyrkobokföringsfastighet
- utdelnings- och ortsadress
- samhörighetsbeteckning
- civilstånd
- medborgarskap
- födelseland och senaste invandringsår.

Från statistiska centralbyråns kontrolluppgiftsregister,

- inkomsttagare och arbetsgivare
- inkomst av förvärvsarbete och den tid förmånen avser
- erlagd preliminär skatt
- arbetsställenummer

Från statistiska centralbyråns inkomst- och förmögenhetsregister,

- inkomst

Från statistiska centralbyråns centrala företagsregister,

- företags namn och form
- antal arbetsställen

- arbetsställetnas namn, nummer, storlek, sektortillhörighet, belägenhet och näringsgrenskod

Från statistiska centralbyråns register över nyckelkodområden,

- fastigheters områdestillhörighet

Från länsstyrelsernas register över fastighetstaxeringen,

- fastigheters tätortstillhörighet

Från registret vid centralnämnden för fastighetsdata,

- koordinater för fastigheter

Från registret vid riksskatteverkets sjömansskattekontor i Göteborg,

- uppgift på sådana ombordanställda på svenska fartyg som betalar sjömansskatt.

SCB började sommaren 1986 producera statistik länsvis, med början med Gotland som är det minsta länet. De olika statistikprodukterna kommer fram successivt, den sista statistiken skall enligt nuvarande planer vara klar i mitten av år 1988.

SCB har inte rätt att utan speciellt tillstånd av datainspektionen samköra andra register för att sammanföra andra variabler än de i lagen nämnda.

Liksom flera tidigare FoB-ar innefattade även FoB 85 en kontroll av folkbokföringen. Folkbokföringsmyndighet hade därför rätt att ta del av personuppgifter och bostadsuppgift för kontroll av namn, personnummer, kyrkobokföringsort och fastighet samt utdelnings- och ortsadress.

3.2.2 Förberedande information

Utsändningen och insamlingen av blanketterna för allmänhetens uppgiftslämnande föregicks av en omfattande information från SCB och kommunerna.

Grundläggande för informationen var en broschyr som sändes ut till alla hushåll tillsammans med blanketten och portofritt svarskuvert, men även

tillhandahölls på alla postkontor tillsammans med reservblanketter och svarskuvert. Broschyren innehöll förklaringar av nyttan med FoB-statistik och upplysningar om säkerhet och sekretess i hanteringen av FoB-materialet. Dess främsta uppgift var dock att ge anvisningar om hur blanketten skulle fyllas i och upplysa om det praktiska förfarandet.

Delar av broschyrens innehåll återgavs vidare i annonser i all dagspress ett par veckor före utsändningen och ett par dagar före sista dag för inlämning av blanketterna. Meddelanden av motsvarande innehåll lämnades också vid flera skilda tillfällen i radio och TV. Särskild information till invandrare gavs i Invandrartidningen och därutöver i kortfattad form dels på baksidan av broschyren på elva språk, dels i radio och TV på fem språk. För handikappade lämnades viss anpassad information på olika sätt, såsom taltidningar för synskadade och teckenspråkstolkat videoprogram för hörselskadade.

Vidare svarade kommunerna för information lokalt genom annonsering i lokalpress och genom affischer på offentliga platser. SCB lämnade härvid förslag till utformning av annonser.

3.2.3 Regional och lokal medverkan

FoB 85 genomfördes med en arbetsfördelning mellan centrala, regionala och lokala myndigheter. Förutom SCB medverkade kommunerna, länsstyrelserna och pastorsämbetena utom i Stockholm och Göteborg där pastorsämbetenas uppgifter ankom på de lokala skattemyndigheternas folkbokföringsenheter. I varje län tillsatte SCB minst en s.k. regionledare, som bl.a. bistod kommunerna med råd och anvisningar.

Kommunerna hade att svara för att lämna information om FoB, biträda vid distributionen av blanketter och vid upprättandet och insamlingen av uppgifter samt granska och i berett skick lämna över de insamlade uppgifterna till SCB för fortsatt bearbetning.

För dessa uppgifter inrättade varje kommun ett särskilt granskningsorgan (FoB-kontor) som leddes av en granskningsledare och en ställföreträdare för denne och som i övrigt bestod av erforderligt antal anställda. Samman-

lagt sysselsattes ca 2500 personer med FoB-arbete hos kommunerna.

Arbetsuppgifterna vid kommunernas granskningsorgan omfattade

- distribution av fastighetsblanketter vilka i regel inte som personblanketterna sändes ut av SCB
- insamling, avprickning och sortering efter församling och fastighetslöpnummer av inkomna personblanketter
- avprickning och insortering av inkomna fastighetsblanketter bland personblanketterna efter fastighetslöpnummer
- granskning, vid behov komplettering av personblanketter efter kontakter med uppgiftslämnare och kodning av vissa uppgifter om bl a yrke och hushållsställning, samt för flerfamiljshus komplettering av fastighetsblanketterna och sortering av personblanketterna hushållsvis
- avstämning och numrering av person- och fastighetsblanketter samt inkodning av fastighets- och husdata från fastighetsblanketterna på den första personblanketten för varje hus
- delning av personblanketterna och insändning av alla blanketter till SCB i särskilda boxar.

Postreturer av blankettförsändelser som inte hade nått mottagarna sändes till folkbokföringsmyndigheterna.

Som förberedelse för FoB-arbetet anordnade SCB utbildning för regionledare, granskningsledare och ställföreträdande granskningsledare. Dessa hade sedan att i sin tur utbilda den övriga granskningspersonalen i kommunerna.

3.2.4 Framställning och distribution av blanketter

Utsändningen av de färdiga blankettförsändelserna föregicks av tryckning, transport, lagring, tryckning/printning av optiskt läsbar (OCR) skrift, transport och efterbehandling.

Förfarandena omfattade i korthet följande.

- I god tid trycktes ca 7,2 milj personblanketter i Stockholm. De levererades i kartonger med 2000 exemplar löpande bana i varje kartong. Samtidigt trycktes ca 5,5 milj utsändningskuvert, 6,4 milj svarskuvert, och 6,3 milj informationsbroschyrer vid olika tryckerier i Sverige.
- Före printning av namn, adress, personnummer och vissa regionala koder mellanlagrades alla kartonger med blanketter i Örebro. Vid printningen skedde leverans av blanketter varje dag till SCB, där printningen gjordes.
- Strax innan printningen startade tog SCB fram ett utsändningsregister ur registret över totalbefolkningen i Sverige (RTB).
- Vid printningen användes fyra stycken radprintrar och det gick åt drygt 18 dygn med ca 18 tim/dygn.
- De printade blanketterna transporterades till de två distributionsföretag som ombesörjde efterbehandling, kuvertering och inlämning av de färdiga försändelserna till posten. Varje försändelse (brev) innehöll då personblankett, broschyr och svarskuvert. Företagen var belägna i Stockholm och Helsingborg. Efterbehandlingen gjordes delvis parallellt med printningen.

Tiden från det att utsändningsregistret togs fram till det att försändelserna till allmänheten skickades ut uppgick till fem och en halv veckor. Under denna tidsrymd inkom ca 150.000 anmälningar om ändring i RTB. De flesta av dessa avsåg adressändring (främst flyttningar) med ca 130 000 (26 000/vecka), men även dödsfall och utvandring med ca 11 000 (2 200/vecka), samt en del övrigt, t ex invandring.

3.2.5 Insamling av blanketter

För att SCB skulle kunna kontrollera vilka personer som avlämnat personblankett fanns personnummer printat på en avprickningsflik på blanketten.

De kommunala granskningsorganen svarade för avrivning, kodning och insändning till SCB av avprickningsflikarna. Personnumren registrerades av SCB genom att avprickningsflikarna avlästes optiskt (med OCR-teknik). Till alla som inte avlämnat blankett två månader efter den allmänna utsändningen av blanketterna skickades påminnelse. Denna innehöll inte någon ny printad blankett.

Av alla inkomna blanketter kodades ca fem procent särskilt före registrering, för att utredas i ett senare skede. Dessa utgjordes i huvudsak av inkomna handskrivna blanketter, samt blanketter där en annan utdelningsadress än den printade angivits.

Efter två månader hade 95 procent av uppgiftslämnarna avlämnat ifyllda blanketter.

Enligt FoB-lagen kunde den som inte lämnade begärd uppgift inom föreskriven tid av SCB eller granskningsledare anmanas att fullgöra sin skyldighet. Dessförinnan borde den uppgiftsskyldige på lämpligt sätt erinras om skyldigheten. Den som inte följde en anmaning kunde på begäran av SCB eller granskningsledaren föreläggas att göra detta vid vite. Föreläggandet skulle utfärdas av länsstyrelse. Erinran om uppgiftsskyldigheten gjordes till omkring 335 000 personer. Av dessa lämnade omkring 150 000 de begärda uppgifterna, vilket innebar att andelen uppgiftslämnare som fullgjort sina skyldigheter uppgick till sammanlagt 97,2 procent. Återstående drygt 185 000 personer erhöll en anmaning. FoB-kontoren sökte därefter direkt kontakt med de omkring 80 000 personer som inte besvarade anmaningen. Det ledde till att ytterligare omkring 25 000 personer lämnade uppgifter. Andelen uppgiftsskyldiga som lämnat uppgift uppgick därefter till sammanlagt 99,1 procent. Därefter har 863 personer erhållit vitesförelägganden. Det gäller då personer som muntligen eller skriftligen till SCB har framfört att de inte vill lämna uppgifter och att de inte har andra skäl för detta än "principiell ovilja". I 126 fall har vite senare dömts ut.

3.2.6 Kontroll av folkbokföringen

Ett av syftena med FoB 85 var att kontrollera folkbokföringen. Folkbok-

föringsmyndigheterna - pastorsämbetena och i Stockholm och Göteborg de lokala skattemyndigheterna - hade därför rätt att genom de kommunala granskningsorganen ta del av för kontrollen nödvändiga personuppgifter och lägenhetsförteckningar. Kontrollen genomfördes dels genom en uppföljning av postreturer, dels genom kontroll av de fall där uppgiftslämnaren lämnat en icke förtryckt blankett eller där man på en förtryckt blankett angivit en annan adress än den förtryckta.

3.2.7 Central bearbetning på SCB

De av de kommunala granskningsorganen i huvudsak manuellt granskade, kompletterade och kodade blanketterna har överlämnats till SCB för central bearbetning. Denna har omfattat manuell mottagningskontroll, dataregistrering genom maskinell optisk läsning (OCR-teknik), maskinell och viss manuell granskning, kodning, rättning och samkörning med befintliga register ur vilka uppgifter för FoB skulle hämtas. Därefter sammanställdes det samlade registret Folk- och bostadsräkningen 1985 för framställning av skilda tabeller, matriser i SCB:s regionalstatistiska databas (RSDB) m.m.

Organisationen vid SCB för FoB 85 har fortlöpande omfattat ca 20 tjänstemän. Under kortare eller längre perioder har personalen för vissa uppgifter avseende t.ex. kontroller utökats till att omfatta sammanlagt uppemot 50 personer.

För att kontrollera kvaliteten på uppgiftslämnarnas uppgifter har SCB vidare genomfört en s.k. evalveringsundersökning. En sådan går till på så sätt att ett antal personer väljs ut och tillfrågas ytterligare en gång om de uppgifter de lämnat på FoB-blanketten. Lämnas samma uppgifter vid bägge tillfällena anser man att riktiga uppgifter lämnats. Stämmer inte uppgifterna vid de två kontakttillfällena försöker man på annat sätt och ibland genom att ta kontakt en tredje gång utröna vilka uppgifter som är rätt.

3.2.8 Resultatredovisning

Den grundläggande redovisningen av resultatet från FoB 85 sker i råtabeller/bastabeller, som i tabellform ger sammanfattande information om de

skilda länen och däri ingående kommuner. En del av tabellerna publiceras i länshäften.

Redovisningen sker inom ramen för ett allmänt program och ett kommunprogram. Det allmänna programmet omfattar omkring 80 bastabeller som redovisar FoB-statistik för bl.a. församlingar, kommuner och län. Programmet är anslagsfinansierat och däri ingående tabeller tillställs kommuner, landstingskommuner, länsstyrelser och vissa centrala myndigheter utan kostnader för dessa.

Kommunernas program omfattar omkring 25 bastabeller som är mer eller mindre anpassade till kommunernas planeringsverksamhet i fråga om t.ex. barnomsorg och äldreomsorg. Redovisningen sker förutom på hela kommuner även på delar av dessa, s.k. nyckelkodområden. Den presenteras såväl i tabeller som i viss utsträckning i diagram och kartor. Programmet är uppdragsfinansierat på så sätt att kommunerna betalar SCB för de tabeller som de beställer.

Huvuddelen av innehållet i de bastabeller som ingår i det allmänna programmet har lagts in i den regionalstatistiska databasen (RSDB), där det är tillgängligt för uttag via terminal.

För att tillgodose behov av statistik utöver vad som ges i bastabellerna erbjuder SCB specialbearbetningar av FoB-materialet till beställare som betalar härför. Beställare är bl.a. såväl kommuner som forskningsinstitutioner och även organisationer och företag inom näringslivet.

En sammanfattande redovisning av FoB 85 ges vidare i publikationsserien Sveriges Officiella Statistik (SOS). I nio publikationer presenteras den viktigaste statistiken för hela landet, kommunerna och länen. Publikationerna ansluter i fråga om indelning och innehåll i allt väsentligt till motsvarande publikationer från tidigare FoB-ar.

Som komplement till tabellmaterialet framställer slutligen SCB diagram i samarbete med centralnämnden för fastighetsdata och lantmäteriverket kartor som ger en överblick över FoB:s innehåll för skilda regioner. Därutöver kan beställare erhålla specialbearbetningar i form av olika typer

av diagram och kartor avseende skilda förhållanden.

3.2.9 Sekretess och integritetsskydd

Författningsföreskrifter

Uppgifter som lämnats i FoB 85 är sekretesskyddade enligt sekretesslagen (1980:100), 9 kap. 4 §, som gäller all framställning av statistik. Uppgifterna är sekretesskyddade i sjuttio år. Den statistiska sekretessen är "absolut". Utlämnande efter prövning av skaderisken får dock ske i vissa angivna undantagsfall. För FoB:s del har utlämnande efter prövning skett till forskningsändamål och då, i enlighet med SCB:s policy, i första hand av avidentifierat material för specificerade projekt. Efter prövning enligt särskild procedur har också i ett par enstaka fall uppgifter lämnats till projekt som syftat till att följa individer under lång tid och där identitetsbeteckningar eller löpnummer krävts för successivt påförande av uppgifter. Undantagen betingas av att forskning liksom statistik endast avser "summeringar" och inte är inriktad på enskilda individer.

Sekretesslagen omfattar också tystnadsplikt. Ingen är undantagen från tystnadsplikten. Den gäller såväl SCB:s som de kommunala granskningsorganens personal. Tystnadsplikten gäller givetvis även när arbetet med FoB 85 är avslutat.

Ytterligare skydd för den personliga integriteten ges i datalagen (1973:289) och lagen (1984:531) om 1985 års folk- och bostadsräkning. Enligt datalagen har datainspektionen bl.a. omfattande befogenheter att meddela föreskrifter till skydd för integriteten (6 och 18 §§), vilket också skett i fråga om FoB 85. Lagen anger även en minimistandard för persondataskyddet (7 §). I FoB-lagen anges vad FoB-data får användas till (1 §). Vidare föreskrivs att om SCB med hjälp av automatisk databehandling skall knyta ytterligare uppgifter till FoB-uppgifterna krävs beslut eller tillstånd enligt datalagen.

Säkerhetsåtgärder

För hantering, förvaring och transport av det sekretessbelagda FoB-materialet gäller vidare särskilda säkerhetsbestämmelser som bl.a. angavs i

den av SCB utgivna handboken för de kommunala granskningsorganen. De innebär att

- endast den personal som deltar i bearbetningen har rätt att ta del av uppgifterna på blanketten
- blanketterna får inte lämnas obevakade
- material som inte är under direkt bearbetning skall förvaras inlåst
- arbetslokalerna skall kunna låsas
- all personal som kommer i kontakt med materialet skall underteckna en förbindelse om tystnadsplikt
- materialet vid transport utanför arbetslokalerna skall plomberas, försändelser via postverket skall assureras och vid biltransport med egen bil minst två personer måste följa med.

Övervakning

Vid behandlingen av prop. 1983/84:85 om 1985 års folk- och bostadsräkning tog riksdagen initiativ till tillsättande av en kommission med vissa övervakande uppgifter.

Finansutskottet (FiU 1983/84:35) konstaterade att det ofta hävdas i debatten att oron för intrång i den personliga integriteten är mycket utbredd, trots att uppgifterna i folk- och bostadsräkningsregistren är skyddade på olika sätt och användningen av dem är särskilt reglerad. Riksdagen ansåg att eftersom den formella regleringen är omfattande när det gäller uppgifternas användning och sekretess- och integritetsfrågorna, så är det inte i första hand på dessa områden som behov av skärpta regler föreligger. Vissa förbättringar skulle snarare kunna ske i fråga om kontrollen av efterlevnaden av dessa regler och insynen i den praktiska hanteringen av de insamlade uppgifterna.

Riksdagen uttalade även att kommissionen skall ha en övervakande funktion utan att inkräkta på datainspektionens eller SCB:s ansvarsområden.

Den angivna kommissionen, FoB-kommissionen, tillsattes den 14 mars 1985 av statsrådet och chefen för civildepartementet med stöd av regeringens bemyndigande samma dag.

Enligt direktiven (Dir 1985:7) skall kommissionens huvuduppgift vara att löpande följa arbetet med FoB 85 för att bevaka de formella och praktiska aspekterna av betydelse för den personliga integriteten. Kommissionen skall bevaka att integritets- och sekretessfrågorna får en tillfredsställande lösning när FoB 85 genomförs.

Kommissionen skall vidare enligt direktiven ha en rådgivande funktion gentemot SCB och datainspektionen. Dessa båda myndigheter skall ha rätt att aktualisera frågor hos kommissionen men också skyldighet att bistå kommissionen med information m.m.

Riksdagens uttalanden och föreskrifterna i direktiven medför att kommissionen har rätt att få insyn i och följa arbetet med FoB 85. Kommissionen har dock enbart rätt att framföra sina synpunkter. Kommissionen har inte någon rätt att utfärda några bestämmelser eller att beordra några åtgärder.

Kommissionens huvuduppgift är således att följa arbetet med FoB 85 och övervaka att gällande regler följs. De övervakande uppgifterna fortsätter till dess arbetet med FoB 85 är avslutat. Kommissionen har emellertid också sett som sin uppgift att mer principiellt diskutera frågorna om säkerhet, sekretess och integritet kring folk- och bostadsräkningar, och då ta upp dessa frågor i ett vidare perspektiv. I en delrapport (Ds C 1986:9) Säkerhet, sekretess och integritet i 1985 års folk- och bostadsräkning har den dels redovisat sina synpunkter på det dittillsvarande arbetet med FoB 85, dels principiellt diskuterat frågor om säkerhet, sekretess och integritet. Rapporten har remitterats till ett stort antal statliga myndigheter, kommuner, organisationer m.fl. En sammanställning (Ds C 1987:4) av inkomna yttranden har utgetts av civildepartementet.

3.2.10 Kostnader

De samlade kostnaderna för FoB 85 beräknas uppgå till ca 160 milj. kr, varav ca 76 milj. kr ankommer på statsverket och ca 84 milj. kr på kommunerna.

Kostnaderna i milj. kr fördelar sig på de olika i FoB ingående verksamhe-

terna enligt följande.

Lokala personalkostnader m m	84,2
Utbildningskostnader	2,9
Porto	17,5
Blanketter m m	5,9
System- och programutveckling	5,7
Central maskinkostnad	7,5
Central ämnespersonal	19,8
Central rättning/kodning	10,6
Övrigt	5,9
SUMMA	160,0

3.3 Användning av information från folk- och bostadsräkningar

Användningen av information i form av statistik och i viss mån enskilda data som tas fram ur folk- och bostadsräkningar och behoven av sådan information har ingående beskrivits och analyserats i de tidigare (avsnitt 2.4) nämnda utredningarna FoB-utredningen år 1978 och FOBALT år 1983. Utredningarna redovisade i allt väsentligt samstämmiga uppfattningar om att information om sysselsättning, yrken, näringsgrenar, pendling, hushåll och bostäder av det slag som tas fram ur folk- och bostadsräkningar i betydande utsträckning används i samhällsplanering och forskning. De båda utredningarnas redovisningar av användningen av FoB-information är i huvudsak fortfarande giltiga. En bekräftelse härpå ges i de remissyttranden som har avgetts över FoB-kommissionens delrapport (Ds C 1986:9). Flertalet av de remissinstanser som behandlade nyttan och användningen av FoB-statistik framhöll betydelsen av tillgång till statistiken, och i vissa fall även de enskilda data som ligger till grund härför, för användning inom olika slag av samhällsplanering och forskning.

I det följande ges en kortfattad översikt över de främsta användningsområdena för FoB-information.

De mest förekommande och angelägna användningsområdena för hittillsvarande FoB-information finns inom kommunernas planering samt medicinsk och samhällsvetenskaplig forskning. Vidare används FoB-statistik även i varierande omfattning som underlag för planering och beslut på regional nivå hos landstingskommuner och länsstyrelser och på central nivå hos vissa statliga myndigheter samt regeringen och riksdagen. I viss utsträckning efterfrågas FoB-statistik även av enskilda företag för marknadsanalyser o.d. Slutligen har FoB-statistiken en allmäninformativ användning hos massmedier, organisationer, samhällsdebattörer och allmänheten.

3.3.1 Kommunal planering m.m

Grundläggande för den kommunala planering där FoB-statistik används är sammanställningen av bl.a. gemensamma planeringsförutsättningar, befolkningsprognoser, sysselsättnings- och näringslivsprognoser och fysisk planering. På dessa bygger sådan verksamhetsplanering som avser bostadsförsörjning, barnomsorg, äldreomsorg, tillförsel, distribution och användning av energi, trafikförsörjning, varuförsörjning och civilförsvar.

En stor del av den angivna kommunala planeringen bestäms i väsentliga avseenden genom av statsmakterna utfärdade lagar och förordningar samt i av statliga myndigheter meddelade föreskrifter, anvisningar eller rekommendationer. Det gäller huvudsakligen

- bostadsförsörjningsplanering enligt lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande och förordningen (1984:338) om redovisning av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen
- barnomsorgsplanering enligt socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstförordningen (1981:750)
- varuförsörjningsplanering enligt förordningen (1985:619) om glesbygdsstöd (planering krävs endast om statligt stöd skall lämnas)
- trafikförsörjningsplanering enligt lagen (1978:438) om huvudmanna-

skap för viss kollektiv persontrafik (planeringen ankommer på läns huvudman som är landsting och kommuner gemensamt, i Stockholms län endast landstinget och i Gotlands län kommunen)

- energiplanering enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering och förordningen (1977:440) om kommunal energiplanering
- fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10)
- civilförsvarsplanering enligt civilförsvarslagen (1960:74)
- beredskapsplanering enligt lagen (1964:63) om kommunal beredskap (ankommer på kommun och landsting om länsstyrelsen finner det erforderligt)
- skyddsrumspanering enligt civilförsvarslagen (1960:74) och skyddsrumsförordningen (1979:90)
- hälso- och sjukvårdsplanering enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (planeringen ankommer på sjukvårdshuvudmännen, dvs. landstingen och kommunerna utanför landsting Gotland, Malmö och Göteborg).

Enligt bestämmelser i en del av författningarna har centrala statliga ämbetsverk och länsstyrelserna inflytande i olika former på planeringens utformning.

Bostadsstyrelsen kan ge allmänna råd och rekommendationer för bostadsförsörjningsplaneringen. Sådana har lämnats i skriften Kommunernas planering för bostadsförsörjning som år 1985 utarbetades efter samråd med socialstyrelsen, statens planverk och Kommunförbundet. Detta innebär en uppmjukning av förhållandena före den 1 juli 1984 då bostadsstyrelsen hade att meddela bindande föreskrifter.

Socialstyrelsen och länsstyrelsen kan meddela allmänna råd om tillämpningen av socialtjänstlagen, dvs. även om barnomsorgsplaneringen.

Konsumentverket har rätt att utfärda föreskrifter för verkställighet i fråga om stöd till kommersiell service i glesbygder. Verket har inte meddelat några sådana föreskrifter om varuförsörjningsplaneringen men utarbetat ett antal s.k. vägledande exempel och arrangerat utbildningskonferenser med länsstyrelserna.

Statens energiverk kan begära att kommun skall lämna uppgift om hur den fullgör sina skyldigheter i fråga om energiplanering. De begärda uppgifterna skall vara av väsentlig betydelse för statlig central och regional planering. Energiverket har inte befogenhet att meddela föreskrifter om kommunal energiplanering.

Statens räddningsverk meddelar föreskrifter, anvisningar och allmänna råd om skyddsrumspanering.

Kommunernas användning av FoB-statistik för planering avser särskilt belysning av längre perspektiv. På grundval av beskrivningen av rådande förhållanden och iakttagna förändringar från tidigare utarbetas prognoser för den framtida utvecklingen.

Väsentligt för de omkring 180 kommunerna med mer än ca 12.000 invånare som arbetar aktivt med FoB-statistiken är vidare att denna kan brytas ner på delområden. Tidigare användes härvid vanligen små delområden såsom kvarter i planeringsmodellerna, men nu finns tendenser till en inriktning på större enheter.

Särskild betydelse i planeringen har statistik om hushåll och bostäder. Uppgifter som belyser kopplingen individer-hushåll-bostäder är viktigare än befolkningsstatistiska uppgifter, som även kan hämtas ur den löpande statistiken. För bostadsförsörjningen har t.ex. utvecklingen av hushållens antal och storlek avsevärt större betydelse än befolkningsutvecklingen.

När det gäller statistik över sysselsättning, pendling, näringsgrenar och yrken är man i den kommunala planeringen mindre intresserad av yrkena. Det finns dock tendenser till att även yrkesstatistik är av intresse. Det gäller då i första hand i de största kommunerna och landstingskommunerna för bl.a. socio-ekonomiska kartläggningar.

För kommunernas användning av FoB-information gäller allmänt att intresset i allt väsentligt avser statistiska sammanställningar och inte individdata.

I det följande belyses något närmare olika kommunala planeringsområden och där förekommande användning av FoB-statistik. En förenklad modell för den kommunala planeringen med utgångspunkt i förhållandena i Kalmar kommun beskrivs i bilaga.

Gemensamma planeringsförutsättningar

De gemensamma planeringsförutsättningarna samlas i ett dokument som är kommunledningens styrningsinstrument. Förutsättningarna bygger till stor del på verksamhetsplaneringen inom de skilda kommunala sektorerna. Samtidigt utgör de emellertid också en grund för verksamhetsplaneringen genom att de innefattar vissa överväganden om avvägningar mellan de olika sektorerna.

I planeringsförutsättningarna intar vanligen frågor om befolkning, bostäder, näringsliv och sysselsättning en central ställning. För allmän belysning härav används de flesta delarna av FoB-statistiken, särskilt i den mån förutsättningarna gäller delar av en kommun.

Områdesbeskrivningar

Områdesbeskrivningar innebär i och för sig inte någon fristående planering. De ger dock underlag för verksamhetsplaneringen och för bedömningar av resursfördelningen mellan en kommuns olika delområden. Detta torde komma att bli av växande betydelse i framtiden då införande av lokala organ i flera former kommer att medföra behov av avvägningar mellan de skilda områdena. Planeringen av de olika sociala insatserna behöver inte minst tillgång till områdesbeskrivningarna.

För områdesbeskrivningarna används mer eller mindre de flesta delarna av FoB-statistiken.

Befolkningsprognoser

Prognoser om befolkningsutvecklingen utgör kärnan i den kommunala planeringen. De berör i stort sett nästan all kommunal verksamhet. De regionpolitiska frågorna om bl.a. näringsliv och sysselsättning har härvid blivit allt viktigare.

Uppgifter om sysselsättning och näringsliv ger en bas för totalprognoser för befolkningsutvecklingen men också för bedömning av behoven av mark och lokaler för näringslivet. Ur FoB används bostadsuppgifter för kommundelar. Det gäller bl.a. lägenhetsstorlekar, hustyp, byggnadsår och ägarkategori. Uppgifterna utgör underlag i modeller för befolkningsprognoser för delområden. Ur FoB hämtas vidare hushållsuppgifter som också är av betydelse för befolkningsprognoser. FoB är den enda tillgängliga källan för dessa uppgifter.

Fysisk planering

Kommunerna har det egentliga ansvaret för den fysiska planeringen. Den nya Plan- och bygglagen har ytterligare markerat detta. Den fysiska planeringen kunde på 60- och 70-talen i stor utsträckning arbeta med jungfruliga områden. 80-talet har inneburit förtätningar av befintliga miljöer och kräver ett större mått av hänsyn till befintliga verksamheter och människor. Planeringsunderlaget har kommit att bli omfattande då kraven på att motivera önskade förändringar har ökat.

I den fysiska planeringen används de flesta delarna av FoB-statistiken. Uppgifter om hushåll och lägenheter är dock av särskild betydelse. Uppgifter om natt- och dagbefolkning har stort intresse i vissa områden med arbetsplatser.

Miljöskyddsplanering

Miljöfrågorna har på senare år fått större intresse och betydelse i kommunerna. Från att tidigare varit inriktade mot kommunen som helhet har även här områdesvisa bedömningar blivit allt vanligare.

Olika typer av områdesbaserad statistik från bl.a. FoB används för att belysa miljöns påverkan på och beroende av befolkning och bebyggelse.

Bostadsförsörjning

De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen (KBP) intar en central ställning i den kommunala planeringen. KBP utgör grunden för planeringen av bl.a. skollokaler, barn- och äldreomsorg. I samband med KBP kan nämnas ROT-programmen som även bygger på områdesbeskrivningar. Socialtjänstlagen och i viss mån även den nya plan- och bygglagen ger vidare kommunerna ett stort ansvar för utvecklingen av bostadsområden så att bl.a. segregation i boendet motverkas.

FoB-statistiken används i planeringsmodellerna dels som underlag för hushållsprognoser, dels för detaljanalyser av små områden. Det är härvid främst fråga om uppgifter om hushåll och lägenheter.

Skollokaler

Skollokalerna svarar för en av de tyngsta utgiftsposterna för kommunerna.

Underlag för avvägning och omfördelning av resurser mellan skilda delar av en kommun fordras för att undvika sådana obalanser som kan följa av ändringar över tiden i befolkningens sammansättning i olika bostadsområden.

Från FoB-statistiken hämtas underlag för befolkningsprognoser för delar av kommuner. Härvid är hushållsuppgifter och även socioekonomiska uppgifter av betydelse.

Barnomsorg

Behoven av barnomsorg varierar starkt mellan olika områden i en kommun och förändras över tiden. Detta måste fortlöpande beaktas i planeringen.

FoB-statistiken ger härvid särskilt viktig information på små områden om befolkningens förvärvsfrekvens i kombination med hushållstyper och antal

boende per lägenhet.

Äldreomsorg

Behoven av äldreomsorg varierar också mellan olika områden i en kommun. Utflyttningen av boende från institutioner till egna bostäder kommer bl.a. att ställa ökade krav på hemtjänsten.

Underlag från FoB-statistiken av särskild betydelse för planeringen är uppgifter för delområden om de boendes ålder, hushållssammansättning, bostädernas utformning och tillgänglighet.

Civilförsvar

Kommun skall upprätta och anta bl.a. skyddsplan, räddningsplan och skyddsrumplan. Enligt föreskrifter, anvisningar och allmänna råd som ges ut av räddningstjänstverket (tidigare civilförsvarsstyrelsen) bör kommunernas planeringsunderlag härvid avse så små geografiska områden som möjligt.

FoB-uppgifter av betydelse i detta sammanhang är sådana som gäller lägenheter, hushåll och natt- och dagbefolkning i en kommuns delområden.

Energiplanering

Varje kommun skall ha en plan för tillförsel, distribution och användning av energi.

För energiplaneringen kan FoB-statistiken lämna underlag främst med uppgifter om lägenheter.

Teknisk försörjning i övrigt

Kommunernas verksamhet för försörjningen med vatten, avlopp, el, värme och renhållning kräver en fortlöpande planering.

FoB-statistik kan ge underlag för planeringen genom information för små

områden om främst lägenheter och hushåll.

Trafikplanering

Kommunerna utarbetar prognoser för kollektivtrafik, biltrafik och dimensionering av vägar och gator. I detta sammanhang har regionala trafikfrågor åter blivit mera intressanta.

FoB-statistik för små områden över bl.a. natt- och dagbefolkning, hushållens sammansättning och pendling mellan skilda områden är härvid av betydelse som underlag för prognoser och planering.

Varuförsörjning

Planering av varuförsörjningen inom en kommun behövs för bedömning av konsekvenserna för den etablerade handeln vid större utbyggnader av bostadsområden och arbetsplatsområden. En sådan planering krävs också för att en kommun skall kunna erhålla statligt stöd till kommersiell service i glesbygder. Planeringsmaterial avseende varuförsörjningen efterfrågas även ofta av olika organisationer på handelns område.

FoB-statistiken ger planeringsunderlag genom uppgifter om natt- och dagbefolkning och hushåll, bl.a. för bedömning av konsumtionsunderlag i skilda områden.

Invandrarfrågor

Det växande antalet invandrare innebär ett ökande behov av kunskap om en helt ny kategori invånare i kommunerna.

Invandrarstatistik kan erhållas löpande, men mest intressant för bedömning av bl.a. invandrarnas inpassning i samhället är sådana uppgifter om hushållsbildning, bostäder och även yrken som kan erhållas genom FoB.

Övriga användningar

Kommunerna bedriver i många fall en omfattande allmän informations-

verksamhet till olika intressenter i samhället. Det gäller företag och organisationer inom näringslivet såsom bank- och försäkringsväsendet och, som tidigare berörts, handeln, samt även massmedier, politiska partier, fackliga organisationer, högskolor, skolor och allmänheten. Aktiva medborgargrupper söker ofta kommunal information.

I informationsverksamheten utgör alla slag av FoB-statistik en viktig och lättillgänglig grund. Det gäller särskilt sådana uppgifter för små områden om hushåll, lägenheter, sysselsättning och i viss mån pendling som ofta efterfrågas.

Sammanfattning

I kommunerna används all förekommande FoB-statistik i större eller mindre utsträckning för allmänna bakgrundsbeskrivningar, översikter och avvägningar i de gemensamma planeringsförutsättningarna, områdesbeskrivningar, fysisk planering och miljöskyddsplanering. Lägenhets- och hushållsstatistik är av särskild betydelse för befolkningsprognoser, där också sysselsättningsstatistik är av intresse, och även för den fysiska planeringen och energiplaneringen. Uppgifter om hushåll i kombination med bostäder och sysselsättning (förvärvsfrekvens) är av särskild betydelse för planering av barnomsorg, äldreomsorg och i viss mån även för planering av skollokaler, civilförsvar, trafikförsörjning och varuförsörjning. Uppgifter om lägenheter är av intresse för planeringen av teknisk försörjning avseende el, värme, vatten, avlopp, renhållning o.d.

3.3.2 Regional planering

Genom förskjutning av ansvaret för de olika delarna av samhällsplaneringen till kommunerna blir den regionala planeringen hos länsstyrelse, sektorella länsmyndigheter och landsting av mera översiktlig karaktär. Undantag härför gäller dock för landstingens planering för hälso-och sjukvården.

Länsstyrelsernas prognosöversyner och regionalpolitiska planering som i första hand avser arbetsmarknads- och näringslivsförhållandena och den fysiska planeringen kan i huvudsak bygga på underlag som erhålls ur den löpande befolkningsstatistiken m.m. och ur befintliga administrativa register.

Tillkomsten av sysselsättningsregistret och därpå grundad statistik kommer därvid att få stor betydelse. För länsstyrelsernas planering behöver nedbrytning av underlaget på delområden i regel inte drivas längre än till kommunerna. Den regionala planeringen kan vidare i väsentlig mån bygga på den planering som på grundval av bl.a. olika delar av FoB-statistiken utförs och på olika sätt presenteras av kommunerna. Länsstyrelsernas direkta användning av FoB-statistik gäller huvudsakligen de delar som avser sysselsättning, pendling och näringsgrenar.

Med mer eller mindre direkt anknytning till länsplaneringen har länsstyrelserna i varierande omfattning utfört olika slag av utredningar för att belysa skilda förhållanden inom länen och kommunerna av betydelse för t.ex. bedömningar i frågor om industrilokaliseringar, framtida markdisposition, näringslivets utveckling m.m. I sådana utredningar har FoB-statistik gett visst underlag. Utredningsverksamheten har emellertid minskat kraftigt under de senaste åren som följd av en konkretisering och projektinriktning av planeringsarbetet. Användningen av FoB-statistik har därmed också blivit mindre.

De sektoriella statliga länsmyndigheterna med undantag för länsbostadsnämnderna använder endast sporadiskt FoB-statistik för särskilda utredningar o.d. och allmän bakgrundsinformation. Länsbostadsnämnderna använder mera regelmässigt FoB-statistik avseende främst lägenheter och hushåll för sina bedömningar av kommunernas bostadsförsörjningsprogram samt beskrivningar och inventeringar av bostadsförhållanden, byggnadsbehov o.d.

Länstrafikhuvudmännen hämtar visst underlag för trafikförsörjningsplanerna från FoB-statistik, huvudsakligen pendlingsstatistik.

För landstingens del har den nya hälso- och sjukvårdslagens framhävande av förebyggande hälsovård och primärvård ökat landstingens intresse för uppgifter om lokala förhållanden av samma slag som kommunerna efterfrågar bl.a. för sin planering inom de olika omsorgsområdena. Det gäller då sådana uppgifter om hushåll, yrken, boende och socioekonomiska förhållanden som kan erhållas ur FoB. Härigenom kan man belysa sådana hälso-politiskt uppmärksammande riskgrupper som personer verksamma inom

särskilt olycks- och sjukdomsbelastade yrkesgrupper och ensamboende.

3.3.3 Central planering m.m.

För planering och beslutsfattande hos regeringen, riksdagen, de centrala förvaltningsmyndigheterna och andra centrala organ efterfrågas huvudsakligen underlag som belyser skilda samhällsförhållanden på ett översiktligt och allmänt sätt på nationell nivå. Nedbrytning av uppgifter till lokala enheter erfordras mera sällan. Behovet av uppgifter kan därför i regel tillgodoses genom befintliga löpande statistikserier och administrativa register samt urvalsundersökningar såsom de tidigare (avsnitt 3.1) nämnda AKU och ULF. För belysning av förhållanden för särskilda befolkningsgrupper såsom invandrare krävs dock heltäckande statistik av det slag som erhålls genom FoB.

Härutöver kan nämnas ett par mera specifika användningar av FoB-statistik.

Bostadsstyrelsen använder FoB-statistik över främst lägenheter och hushåll i olika sammanställningar och analyser som underlag för bedömningar m.m. av bostadsförhållanden i allmänhet och för särskilda befolkningsgrupper som ungdomar, äldre och handikappade, för behovsberäkningar, för information till länsbostadsnämnderna, för särskilda utredningar m.m. Arbetsmarknadsstyrelsen använder FoB-statistik över sysselsättning och yrken i första hand som bakgrundsinformation för beskrivningar av sysselsättnings- och näringslivsstruktur och för arbetskraftsplanering på regional och lokal nivå. Skolöverstyrelsen har viss användning av FoB-statistik över yrken som underlag för det informationsmaterial som används i yrkesvägledningen i skolorna och för utbildningsplaneringen.

För användningen av FoB-statistik på central nivå gäller väsentligen att den tjänar som allmän information om skilda samhällsförhållanden

3.3.4 Forskning

För forskningsändamål används FoB-material främst för medicinsk, och då huvudsakligen yrkes-, arbetsmiljö- och socialmedicinsk forskning, samt för

samhällsvetenskaplig forskning. Forskarna efterfrågar härvid ofta inte endast statistik utan även individdata. Detta gäller särskilt i den medicinska forskningen, men även inom vissa delar av den samhällsvetenskapliga forskningen finns ett ökande intresse för individdata som fritt kan ställas samman i olika kombinationer. Sådana data används för longitudinella studier som bygger på att enskilda individers förhållanden kan klarläggas och följas under en lång följd av år.

Medicinsk forskning

I den yrkes- och arbetsmiljömedicinska forskningen är uppgifter om yrken och näringsgrenar av särskilt intresse. I denna forskning, men framför allt i socialmedicinsk forskning, är även uppgifter om civilstånd, samboende, hemort, bostadsförhållanden, nationalitet m.m. av betydelse. Data från FoB 60 har samkörts med dödsorsaksregistret för att bilda dödsfallsregistret och med cancerregistret för att bilda cancer-miljöregistret. För dödsfallsregistret har även gjorts en samkörning med FoB 70 och även för cancer-miljöregistret avses en sådan samkörning ske.

Ur dessa register kan erhållas indikationer på möjliga riskfaktorer i bl.a. olika yrkesgrupper. På grundval härav kan uppställas hypoteser som därefter utvecklas och prövas genom fördjupade studier med hjälp av förekommande medicinska register såsom registret över slutna kroppssjukvård och lokala patientregister samt kliniska undersökningar. Det omvända förfarandet tillämpas också i enskilda undersökningar. På annat sätt uppställda hypoteser om sjukdomsorsaker o.d. prövas mot uppgifter från FoB.

I medicinsk forskning har statistik och data från FoB således väsentligen en funktion som bakgrundsinformation för initiering av hypoteser, urval av undersökningspopulationer, avstämning av på annat sätt erhållna resultat o.d.

Samhällsvetenskaplig forskning

Samhällsvetenskaplig forskning där information från FoB kan vara av intresse omfattar betydligt flera och bredare områden än den medicinska forskningen. Det kan gälla sociologiska, sociala, samhällsekonomiska, kul-

turgeografiska, välfärdspolitiska m.fl. undersökningar. I ett vidare perspektiv kan även transportforskning och byggnadsforskning o.d. hänföras hit. Någon inriktning på viss bestämd FoB-information som till stor del gäller för den medicinska forskningen är därför svår att ange. Snarare är det mångfalden av uppgifter och möjligheterna att kombinera dem till i förväg ej förutsedda analyser som är av värde.

För flertalet av de olika slagen av samhällsvetenskaplig forskning är det i första hand FoB-statistik som kommer till användning, medan individanknutna uppgifter allmänt sett är av mindre intresse. Av betydelse är härvid att materialet avser totalsammanställningar och kan brytas ned på små populationer och områden, så att bl.a. olika frågeställningar kan behandlas på såväl nationell nivå som för t.ex. enskilda kommuner eller delar härav utan att jämförelser störs av tillkommande urvalsfel o.d.

Av betydande värde i den samhällsvetenskapliga forskningen är möjligheterna att på grundval av flera FoB-ar erhålla långa tidsserier för likartade och jämförbara uppgifter för att på grundval härav klarlägga förändringar och utvecklingstendenser. Forskningens användning av FoB-information företer härvid stora likheter med användningen i kommunernas planering, även om planeringen oftast har ett kortare tidsperspektiv.

För den samhällsvetenskapliga forskningen gäller liksom för den medicinska forskningen att statistik och data från FoB-materialet väsentligen är ett komplement till andra informationskällor såsom löpande statistik, administrativa register, specialundersökningar m.m. Statistik och data från FoB kan ge allmän och översiktlig bakgrunds- och referensinformation för avstämning av iakttagelser och teorier inom skilda mer eller mindre begränsade kunskapsområden.

3.3.5 Allmän information

För FoB-statistikens allmäninformativa användning är det svårare att ange bestämda användare och ändamål och att härvid kunna peka på vissa slag av uppgifter som är av särskild betydelse. Det får dock förutsättas att statistiken har en uppgift som underlag i den samhällsdebatt som bedrivs i och av politiska organisationer, massmedier, näringslivs- och arbetsmarknadsorganisationer m.fl. Detta torde inte minst gälla på den lokala nivån. I

denna användning kan FoB-statistiken ge en allmän och så långt som möjligt objektiv kunskap om olika företeelser i samhällsutvecklingen som komplement till och avstämning av den mängd av information och synpunkter som föranleds av aktuella händelser och iakttagelser, specialundersökningar, uttalanden på grundval av ideologiska ståndpunktstaganden och partsintressen m.m.

3.4 Erfarenheter, synpunkter och önskemål

I betänkandena från FoB-utredningen (SOU 1978:79) och FOBALT (SCB januari 1983), i FoB-kommissionens delrapport (Ds C 1986:9) och i remissyttranden över delrapporten har redovisats olika erfarenheter av hittillsvarande FoB-ar, synpunkter på behov av förändringar o.d. och önskemål om utformning av framtida FoB-ar. Erfarenheterna etc. kan i stort särskiljas till områdena utförande och produktion, användning och nytta, innehåll och kvalitet, integritetsskydd och kostnader.

3.4.1 Utförande och produktion

En allmän strävan i de senaste FoB-arna och de utredningar som har legat till grund för dessa har varit att så långt som möjligt inhämta uppgifter från befintliga register och att även begränsa variabelinnehållet. Ett par väsentliga syften har härvid varit att minska allmänhetens direkta uppgiftslämnande och begränsa kostnaderna. En strävan har därutöver varit att minska produktionstiden och få en snabbare publicering av resultaten. Vidare har olika åtgärder för att öka skyddet mot intrång i uppgiftslämnarnas personliga integritet fått ökad betydelse.

I FoB 75 hämtades uppgifter i första hand från registret över totalbefolkningen (RTB). Därutöver användes ett av SCB fört personbilsregister, samt som hjälpmedel i kodningen företagsregistret och länsstyrelsernas fastighetsband.

I produktionen av FoB 75 tillämpades även ett par tekniska nyheter. Distribution och insamling av blanketter skedde genom utsändning av förtryckta blanketter direkt till uppgiftslämnarna som skickade dessa i portofria kuvert till de kommunala granskningsorganen. I den centrala

bearbetningen vid SCB användes bildskärmsteknik och optisk läsning som hjälpmedel vid kodning och dataregistrering. Genom den nya tekniken kunde produktionstiden vid FoB 75 förkortas jämfört med tidigare FoB-ar.

I FoB 80 utvidgades registeranvändningen genom en samordning med 1981 års fastighetstaxering. Bostadsuppgifter för FoB-en hämtades ur ett byggnadsregister som upprättades på grundval av uppgifter från de deklara-tionsblanketter som fastighetsägare lämnade samtidigt som FoB-ens per-sonblanketter insamlades.

Till grund för FoB 80 låg de utredningar som utfördes av FoB-utredningen. Denna hade även föreslagit att i FoB-en ingående sysselsättnings- och pendlingsstatistik skulle grundas på register som upprättades på grundval av främst tillkommande uppgifter på de kontrolluppgifter för anställda som arbetsgivarna hade att lämna till skattemyndigheterna. Detta förslag bedömdes inte kunna genomföras redan år 1980 (prop. 1978/79:128).

Distribution och insamling av blanketter och central bearbetning skedde i huvudsak med samma förfaranden och teknik som i FoB 75.

FoB-utredningen övervägde även möjligheten att genomföra en FoB 80 utan blankettinsamling, men lade inte fram något förslag härom. Utredningens ordförande landshövding Mats Lemne och ledamoten departementsrådet Bengt Olof Karlsson ansåg emellertid att en sådan begränsad FoB 80 skulle vara tillfyllest, även om hushållsstatistik och kombinerad statistik över hushåll och bostäder inte skulle kunna erhållas. De konstaterade behoven av sådan statistik för bostadsförsörjningsplanering m.m. Med hänsyn till de stora kostnaderna för blankettförfarandet och den stora uppgiftslämnarbelastningen för allmänheten fann de emellertid att det måste finnas mycket starka skäl för att genomföra blankettundersökningen. De anförde vidare:

Kvaliteten på de hushållsdata som idag kan fås ur SCB:s register över totalbefolkningen är låg. Det är därför sannolikt nödvändigt att begära sådana uppgifter direkt av hushållen, via en särskild blankett, om man verkligen bedömer det som oundgängligt att ha tillgång till en totalredovisning av hushållens storlek och sammansättning 1980. Även kvaliteten på data som insamlats med blankett är dock osäker.

Nackdelar med att inte genomföra blankettdelen är att man då inte får hushållsdata för samma tid som gäller för lägenhetsredovisningen. Behovet

av hushållsdata är emellertid, som framgår av utredningens användaranalys, nästan helt knutet till den speciella planeringsteknik och de modeller för bostadsplaneringen som används f.n. Det finns därför anledning att ytterligare överväga vilka alternativa metoder och modeller för bostadsförsörjningsplaneringen som kan finnas innan beslut tas om blankettdelen i HBS. Bl.a. kunde man pröva om en blankettundersökning i enbart vissa kommuner skulle vara tillräckligt.

Utförandet av FoB 85 har beskrivits i det föregående (avsnitt 3.2). När det gäller registeranvändning tillkom det nyskapade sysselsättningsregistret, som främst bygger på tillkomna uppgifter i arbetsgivarnas kontrolluppgifter. I fråga om bostadsuppgifter skedde en återgång till inhämtande av uppgifter på särskilda FoB-blanketter.

Inför FoB 85 lade FOBALT förslag om att successivt ersätta traditionell FoB-statistik med statistik som framställs av uppgifter ur befintliga och nytillskapade register.

För den föreslagna utvecklingen angavs följande långsiktplan.

- Fr o m inkomståret 1985 startar en årlig regional sysselsättningsstatistik byggd på en kontrolluppgift som även innehåller uppgift om arbetsställenummer och överenskommen veckoarbetstid. Detta innebär att den kontrolluppgift som lämnas av arbetsgivarna i januari 1986 skall vara utbyggd med dessa uppgifter.
- Beslut bör snarast fattas om en särskild utredning om folkbokföring på lägenhet och möjligheterna att skapa ett byggnads-/lägenhetsregister. Detta utredningsuppdrag bör vara avslutat före utgången av 1986.
- Hösten 1985 genomförs en insamling från allmänheten av uppgifter om hushållssammansättning och lägenhetens beskaffenhet (Begränsad FoB 85); samordning sker därvid med en eventuell AFT 86.
- Med utgångspunkt i den begränsade FoB 85 etableras 1985 ett statistiskt hushållsregister som även innehåller lägenhetsstorlek.
- För att möjliggöra löpande uppdatering av detta register fr o m

FoB-tidpunkten ändras flyttningsanmälan fr o m 1984-07-01 så att därav framgår till vem eller med vem man flyttar samt antal rum i inflyttningslägenheten.

- Med utgångspunkt i den begränsade FoB 85 etableras ett statistiskt bostadsbyggnadsregister.
- För att möjliggöra uppdatering av detta register fr o m FoB-tidpunkten genomförs förbättringar i kommunernas löpande rapportering till SCBs bostadsbyggnadsstatistik fr o m 1985.
- Frågeformuleringen och anvisningarna för yrkesuppgiften på till försäkringskassorna inkommande inkomstanmälningar bör förbättras fr o m 1984.
- Under 1985 och därefter vart femte år dataregistreras yrkesuppgifterna i samtliga under året till försäkringskassorna inkommande inkomstanmälningar.
- Det förutsätts att överenskommelse träffas mellan SCB och arbetsmarknadens parter om tillgången till underlagen för lönestatistiken som kompletterande underlag för yrkesstatistik.
- Under 1985 byggs ett utbildningsregister upp baserat på uppgifter från FoB 70, socialstyrelsens medicinalpersonalregister, SCBs lärarregister, högskoleregister och gymnasieskoleregister.
- Uppdateringen av detta register sker med hjälp av SCBs löpande individbaserade statistik om fullbordade gymnasiala och eftergymnasiala studier. För att erhålla en fullständigare täckning i uppdateringen förutsätts dels att SCB får tillgång till AMS uppgifter om arbetsmarknadsutbildning, dels att individrapporteringen från skolorna till SCB utvidgas till att omfatta även gymnasieskolans specialkurser från år 1984.
- Vart femte år med första gången 1985 kopplas uppgifter från de olika delområdena inkl inkomst samman till en register-FoB.

I anslutning till planen anfördes viss osäkerhet om hur kvaliteten i hushålls- och bostadsbyggnadsregister skulle komma att utvecklas under en fortlöpande uppdatering. Därför skulle kontrollundersökningar härav genomföras på urvalsbasis under år 1987 eller 1988 och eventuellt 1992 eller 1993. Vidare framhölls att lösningen i fråga om de båda registren innebar att man under tiden efter år 1985 inte skulle kunna beskriva sambandet mellan hushåll och lägenhet med ett totalmaterial annat än vad gäller trångboddhet och boendetäthet, utan koppling till andra data om lägenheten och byggnaden än lägenhetsstorlek. Därför borde särskilda undersökningar genomföras för denna beskrivning, eventuellt i anslutning till de nämnda kontrollundersökningarna och/eller de större bostads- och hyresundersökningar som SCB genomför vid skilda tillfällen. Härvid skulle olika statistiska skattningsmetoder användas.

Ett åttiotal remissinstanser yttrade sig över förslagen från FOBALT. Flertalet av dem ville ha en utredning om folkbokföring på lägenhet och lägenhetsregister och var mycket oroade över kvaliteten i de föreslagna registren för hushålls- och bostadsuppgifter. Flertalet av de remissinstanser som behandlade frågan var positiva till yrkes- och utbildningsregistren, även om en del ansåg att det måste kontrolleras om kvaliteten blir godtagbar.

Övervägandena i FOBALT utgick bl.a. från den omfattande användarkartläggning som FoB-utredningen genomförde och i FOBALT företagna vidare behovsanalyser. På grundval härav bedömde FOBALT att grunddata var för sig om hushållens storlek och sammansättning och om lägenheternas storlek, ålder och hustyp för enskilda kommuner och delar inom dessa behövs vart tredje år. Vissa användare behöver dem varje år. Data där hushållen kan kopplas till lägenheter för enskilda kommuner och delar inom dessa behövs vart femte år. Yrkesdata om befolkningen behövs minst vart femte år.

FoB-kommissionen diskuterade i sin delrapport olika alternativ till en traditionell FoB. I stället för en sådan skulle man kunna tänka sig urval, decentralisering, frivillighet och avidentifiering i en eller annan kombination.

Av remissinstanserna avvisar ett betydande antal mer eller mindre helt de diskuterade alternativen och uttalar sig direkt eller indirekt för ett bibehållande av FoB-ar i hittillsvarande form. När det särskilt gäller alternativet urvals-FoB avvisar några det med hänvisning till att uppgifter på låg regional nivå, kommundelar o.d. blir oanvändbara. Flera framhåller att urvalsförfaranden inte nu kan ersätta totalräkningar av traditionell FoB-typ men bör kunna användas för att komplettera sådana och eventuellt efter utveckling ersätta dessa på längre sikt. En mer eller mindre långtgående decentralisering av ansvar och uppgifter för FoB till kommunerna avvisas i huvudsak av SCB. Några remissinstanser är tveksamma och framhåller riskerna för olikheter i statistikens kvalitet och enhetlighet mellan skilda kommuner, ökade kostnader för kommunerna och sämre integritetsskydd. Andra ser dock fördelar i en decentraliserad FoB, bl.a. möjligheterna att anpassa innehållet till lokala behov, men framhåller samtidigt behovet av att enhetlighet i metoder och kvalitet kan upprätthållas.

3.4.2 Användning och nytta

I det föregående (avsnitt 3.3) har framhållits att såväl FoB-utredningen som FOBALT på grundval av ingående beskrivningar och analyser har konstaterat att sådan information om sysselsättning, yrken, näringsgrenar, pendling, hushåll och bostäder som erhålls ur FoB i betydande utsträckning används i samhällsplanering och forskning. Utredningarnas iakttagelser styrks vidare av de synpunkter som förs fram i remissyttranden över FoB-kommissionens delrapport.

De modeller, metoder och institutionella former som har utvecklats för samhällsplaneringen förutsätter till stor del tillgång till FoB-information avseende sysselsättning, hushåll och bostäder.

FoB-utredningen berörde möjligheterna att på grundval av användaranalyser o.d. bedöma nyttan av FoB-information. Med hänvisning till iakttagelserna i sina egna och andras undersökningar om användningen av statistik anförde utredningen att varje form av användaranalys lider av brister eftersom det statistiska informationsflödet är komplext och svårt att mäta. Statistik av olika slag kommer ofta in i en invecklad beslutssituation

där även erfarenheter, osäkra antaganden etc. utnyttjas. Svårigheten att beskriva användningen gäller inte minst den statistiska information och analys som presenteras men som inte är direkt avsedd för en beslutssituation, planeringsmodell etc. utan är just "information". Detta innebär att det finns betydande svårigheter att bedöma och utvärdera nyttan av statistisk information. I den referensram som har angetts för utredningens användarundersökning har dock när det gäller nyttobedömning ingått en vägledande föreställning om att nyttan och värdet av FoB-information huvudsakligen kan urskiljas i konkret och dokumenterad användning av informationen.

I detta sammanhang kan erinras om att statistikutredningen i sitt betänkande (SOU 1983:74) Framtida statlig statistik allmänt behandlade frågan om att mäta och prioritera behoven av statistik. Utredningen konstaterade bl.a. att det oftast är omöjligt att nå fram till någon slags absolut värdering av statistikens nytta. Erfarenheterna visar svårigheter att finna enkla metoder för att mäta nyttan och behoven av statistik. Utredningen rekommenderade därför att man på ett översiktligt sätt försöker bilda sig en uppfattning om förändringar i behovsbilden snarare än att sträva efter exakta mätningar av behoven.

3.4.3 Innehåll och kvalitet

På grundval av de redogörelser som har lämnats av FoB-utredningen och FOBALT, tillkomsten av sysselsättningsregistret och därpå grundad statistik och uttalanden i flertalet av remissyttrandena över FoB-kommissionens delrapport kan konstateras att den information om hushåll, bostäder och yrken som erhålls genom FoB f.n. är unik och enligt användarnas uppfattning inte kan ersättas av annan statistik eller urvalsundersökningar o.d. Av avgörande betydelse är härvid FoB-ens karaktär av totalundersökning som medger nedbrytning av statistiken på små geografiska områden och grupper av befolkningen.

En del användare av FoB-statistik har i olika sammanhang beklagat att vissa i tidigare FoB-ar ingående uppgifter har utgått eller framfört önskemål om ytterligare uppgifter. Det gäller bl.a. uppgifter om tätorter, uppvärmning av bostäder, sysselsättning bland dem som är utanför arbets-

kraften, arbetad tid, färdstätt till arbetet, språk och tobaksrökning.

För att FoB-statistiken skall bli av så god kvalitet som möjligt vidtas normalt olika beredande och kontrollerande åtgärder i bearbetningen av det insamlade och sammanställda materialet. Det gäller främst avprickning, granskning och komplettering av inkomna blanketter genom kommunernas granskningsorgan samt mottagningskontroll, vissa maskinella granskningar och evalveringsundersökningar vid SCB.

När det gäller användarnas krav på FoB-statistikens kvalitet konstaterade FoB-utredningen att dess användaranalys visade att FoB-data i stort sett används utan reservationer för kvalitetsbrister. De kvalitetsundersökningar (evalveringsundersökningar) som hade genomförts hade användarna intresserat sig ytterst litet för. Skälet till detta var bl.a. att användarna anser att en FoB är enda källan för berörd information som är heltäckande och ger data på kommunnivå. Därför tar man produkten som den är. Dessutom pekade man på svårigheten att utnyttja resultaten från kvalitetsundersökningarna på regional och lokal nivå. Användarna ansåg sig sålunda kunna utnyttja de preliminära resultaten från FoB 75. Genom denna erfarenhet var många användare beredda att avstå från viss precision i de slutliga resultaten till förmån för bättre aktualitet.

Kvalitetsfrågan har också berörts i flera av remissyttrandena över FoB-kommissionens delrapport. Det gäller då huvudsakligen framhållanden av att FoB som heltäckande totalundersökning ger information av sådan kvalitet som inte kan uppnås genom t.ex. urvalsundersökningar eller decentraliserade kommunala FoB-ar.

I de senaste FoB-arna har vidare ett par kvalitetsbrister särskilt uppmärksamats. Det gäller bostadsstatistiken i FoB 80 som togs fram genom en samordning med den allmänna fastighetstaxeringen år 1981 (AFT 81) och sysselsättningsstatistiken i FoB 85 som tas fram på grundval av det tillskapade sysselsättningsregistret.

Samordningen mellan FoB 80 och AFT 81 innebar att vissa bostadsuppgifter för FoB inhämtades från fastighetsdeklarationerna och att bearbetning och sammanställning av FoB-materialet skedde i samarbete mellan å ena sidan

de lokala skattemyndigheterna (LSM) och riksskatteverket (RSV) och å andra sidan de kommunala granskningsorganen (GO) och SCB. Uppgifterna från fastighetsdeklarationerna sammanställdes av RSV till ett byggnadsregister. Detta överlämnades till SCB och samkördes med det där upprättade FoB-registret.

Förutsättningen för samkörningen var att alla byggnader hade samma identitet, dvs. fastighets- och byggnadsnummer, i byggnadsregistret och FoB-registret. Det var emellertid inte alltid fallet, vilket ledde till problem. Dessutom hade byggnadsregistret stora brister i fråga om uppgiftsinnehållet. Trots upprättningar hos RSV, SCB, LSM och GO fick FoB 80 vissa kvalitetsmässiga brister i fråga om bostadsinformationen.

Utvärderingar vid RSV och SCB visar på några förklaringar till problemen. FoB och AFT hade bl.a. olika uppgiftskrav. På LSM, som hade vissa granskande, kontrollerande o.d. uppgifter, fann man FoB-uppgifterna vara ett onödigt påhäng i en situation med tidspress och knappa resurser. Man saknade motivation för att syssla med uppgifter som inte behövdes för fastighetstaxeringen men krävde merarbete. Man saknade även tillräcklig kännedom om FoB:s användning av uppgifterna. Å andra sidan saknade GO kunskaper om fastighetstaxering. Sådana skulle ha underlättat kontakter och samarbete.

I samband med riksdagens beslut om FoB 85 bestämdes att uppgifter om sysselsättning skulle hämtas ur administrativa register och inte genom FoB-blanketten. Beslutet innebar samtidigt att 1985 blev det första redovisningsåret för en ny årlig regional sysselsättningsstatistik, ÅRSYS.

En följd av att inleda sysselsättningsstatistiken år 1985 och samordna den med FoB 85 är att statistiken för detta år inte utan vidare kan jämföras med den i FoB 80. Den beskrivning av sysselsättningsutvecklingen mellan åren 1980 och 1985 som härigenom erhålls bestäms av en kombination av ändrad mätmetod och faktisk utveckling. Denna effekt var i och för sig förutsedd. I beslutet om ÅRSYS låg även en avvägning mellan olägenheten härav och fördelarna med en aktuellare statistik. Förhållandena har emellertid lett till kritik från användarna av sysselsättningsstatistiken.

För att klarlägga och korrigera skillnaderna i redovisningen av sysselsättningsuppgifterna och skapa möjligheter till jämförelser mellan åren utför SCB olika analyser och kompletteringar av statistiken. Detta har medfört en avsevärd försening av publiceringen av statistiken. En jämförelse av den sysselsättningsnivå som genom det nya insamlingsförfarandet erhålls för FoB 85 med sysselsättningsuppgifterna i arbetskraftsundersökningarna (AKU) visar god överensstämmelse i fråga om antalet sysselsatta i hela riket. Motsvarande jämförelser mellan tidigare FoB-ar och AKU anger att de traditionella FoB-arna redovisar lägre sysselsättning än AKU. För en hypotetisk traditionell FoB 85 kan skillnaden uppskattas till omkring fem procent.

Kvaliteten på de yrkesdata som erhålls från FoB har ibland diskuterats och ifrågasatts.

FoB-utredningen angav att kvalitetsundersökningar hade visat att statistik om yrke och framför allt utbildning har haft relativt stora fel. Felen har huvudsakligen berott på att uppgiftslämnarna inte har lämnat tillräckligt preciserade uppgifter för att de skulle vara möjliga att klassificera enligt gällande nomenklaturer. Enligt utredningen talade mycket för att mätproblemen hade ökat med tiden. Arbetslivets utveckling har inneburit stora förändringar för en och samma yrkesutövare med en i allmänt språkbruk oförändrad yrkesbenämning. Automationen inom näringslivet har bl.a. medfört att yrkesutövare har fått övergå från manuella rutiner till mer övervakande funktioner. Utvecklingen på arbetsmarknaden har också inneburit att personal roterar på olika arbetsuppgifter eller delar på arbetsuppgifter.

Benämningen på yrken har dessutom under senare år gjorts mindre beskrivande i det allmänna språkbruket än tidigare, vilket har gjort det svårare att erhålla preciserade yrkesuppgifter från allmänheten.

Sedan FoB-utredningen framförde sina synpunkter har SCB i FoB 80 och FoB 85 infört vissa kvalitetshöjande förfaranden. De ligger främst i maskinell kodning av yrkesuppgifter där kodningen inte endast beaktar uppgiven yrkesbenämning utan även uppgifter om sysselsättning, näringsgren, sektortillhörighet och företags storleksklass. En komplicerande faktor

i FoB 85 är att uppgift om yrke har inhämtats med frågeblankett medan uppgift om förvärvsarbete har erhållits från ett administrativt register.

3.4.4 Integritetsfrågor

Frågorna om den personliga integriteten och intrång i denna i samband med FoB har i växande grad uppmärksammats fr.o.m. FoB 70. I FoB-kommissionens delrapport lämnas en översiktlig redogörelse för utvecklingen.

Kommissionen redovisar i delrapporten också sina iakttagelser om sekretess och säkerhet till skydd för integriteten i genomförandet av FoB 85.

När det gäller förberedelsearbetet för FoB-en hade kommissionen synpunkter på utformningen av informationsbroschyren i de delar som avsåg FoB-uppgifternas användning, sekretessen och skyldigheten att svara. Bl.a. borde det klart framgå att många uppgifter hämtas från existerande register, samt att kommissionen tillsatts för att övervaka FoB 85. I detta sammanhang berördes även evalveringsundersökningen. Kommissionen ansåg att det register som upprättas i denna även bör innefattas i FoB-lagen. Med hänsyn till att det är viktigt att en evalveringsundersökning genomförs motsatte sig kommissionen inte en sådan, men framhöll att den avsåg undersöka möjligheterna att på andra vägar än de som används i FoB 85 kontrollera kvaliteten på de lämnade uppgifterna. Kommissionen skulle återkomma i denna fråga.

Utsändningsförfarandet föranledde inga anmärkningar från kommissionen.

I fråga om det lokala arbetet på FoB-kontoren i kommunerna konstaterade kommissionen att kommunerna seriöst behandlat frågorna om säkerheten och i de flesta fall löst problemen på ett godtagbart sätt. De påpekanden som kommissionen ansett sig behöva göra var av lindrig art. Något fall där blanketter kommit på avvägar hade inte kommit till kommissionens kännedom. Dess bedömning av kommunernas arbete var att det sköttes på ett för säkerheten, sekretessen och integriteten tillfredsställande sätt. Vid samtal med företrädare för kommunerna hade även framkommit att det förhållandet att en kommission tillsatts och att den när som helst kan företaga granskning har givit större tyngd åt säkerhetsfrågorna.

Kommissionen följde även allmänhetens och massmediernas reaktioner. Till kommissionen hade allmänheten hört av sig i mycket ringa omfattning. På de presskonferenser som SCB anordnade på olika platser i landet visade journalisterna mycket ringa intresse för kommissionen. Allmänhetens reaktioner till de kommunala granskningsorganen var mest positiv men med vissa starka negativa inslag. De flesta negativa reaktionerna förekom vid granskningsorganens kontakter med uppgiftslämnare för att komplettera och rätta de inlämnade blanketterna. I pressen var nyhetsartiklarna för det mesta positiva medan debattartiklarna var mycket negativa. Dessa hade bemötts av företrädare för SCB.

I delrapporten diskuterar kommissionen vidare olika principiella frågor i samband med en FoB och ägnar härvid ett relativt stort utrymme åt integritetsfrågan. I mycket kort sammanfattning anför kommissionen härvid följande.

När man väger nyttan mot kostnaderna för FoB är det inte bara de ekonomiska faktorerna som ska beaktas. En tungt vägande aspekt, kanske den avgörande, är uppoffringen av integritet. Det finns emellertid inte någon självklar definition vare sig på begreppet personlig integritet eller på intrång i denna integritet.

Allmänt gäller att man fruktar den stora mängden uppgifter och den av individen okontrollerade överföringen från ett register till ett annat. Bland sådant som väcker oro och irritation nämns "känslig" information, register-samkörning, användning av personnummer, felaktig eller missstolkad information och evalveringsundersökningar.

Det centrala i debatten om integritetsfrågorna är allmänhetens oro. Enligt SCB:s undersökning "Data och integritet" (1984) är den procentuella andelen som är orolig i statistiska sammanhang inte så stor, men det rör sig ändå om många människor. Hur många som speciellt oroar sig för FoB vet man inte. En del av allmänhetens oro har kanaliserats via politikerna. Men i många fall ser man ändå FoB-en mindre som ett integritetshot än som en av andra skäl mindre önskvärd företeelse. Massmedierna speglar allmänhetens oro för FoB. De har fört ut saklig information om FoB, men också presenterat FoB så att allmänheten kunnat vilseledas att tro att uppgifter

för statistiska ändamål inte är sekretesskyddade.

Många upplever bristen på kontroll av vart uppgifterna från FoB tar vägen som det mest oroande. Många som känner oro gör det också därför att de direkt kan peka på vilka de fruktar. En första krets är den närmaste omgivningen. En andra krets som i dagens debatt spelar en stor roll för oron är alla de som i sin tjänsteutövning har eller kan skaffa sig tillgång till individuppgifter. Den tredje kretsen som människor fruktar är vad som brukar betecknas som "storebror". Slutligen finns det en fjärde krets, nämligen de som blir makthavare om Sverige råkar ut för ockupation eller samhällsomstörtning.

Det stora flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över FoB-kommissionens delrapport behandlar också integritetsfrågorna.

Flera framhåller betydelsen av att hänsyn tas till människors oro och osäkerhet inför insamling av uppgifter för statistiska eller administrativa ändamål. Det gäller även om FoB är ovanligt väl skyddad ur integritetssynpunkt. De pekar på möjligheterna att genom information dämpa oron och öka förtroendet för bl.a. FoB.

Några försöker finna förklaringar till att integritetshotet ofta anses särskilt stort när det gäller FoB. De pekar på sådant som det uppseendeväckande i uppgiftsinsamlingen, tvånget att lämna uppgifter och hotet om sanktioner, förhållandet att uppgifterna bevaras på datamedium under lång tid och datasamhället i allmänhet. De framhåller behovet av klarlägganden i dessa avseenden.

Några pekar på brister i sekretesskyddet för FoB-uppgifter. Härvid förs bl.a. fram synpunkter på förstärkt grundlagsskydd mot genom automatisk databehandling framställda sammanställningar av uppgifter om enskilda och i övrigt mera ingående och konkreta bestämmelser om integritetsskydd, eventuellt genom lagreglering.

Några stryker under behovet av en precisering av begreppen integritet och intrång i denna. Härvid anför bl.a. synpunkter av följande innebörd. Datalagens skydd mot otillbörlig information om enskilda innebär att ett

visst intrång i privatlivet måste accepteras. Det är viktigt att skilja mellan subjektivt upplevd integritetskränkning och kränkning i intersubjektiv betydelse, dvs. om en person rimligtvis har anledning att känna sig kränkt. I politiskt beslutsfattande går det inte att enbart förlita sig till den subjektiva upplevelsen av kränkningar. I FoB förefaller det som om de subjektivt upplevda integritetskränkningarna inte motsvaras av någon risk för kränkning i intersubjektiv mening. Integritet i uppgiftslämnarsammanhang är en fråga om att en myndighet inte skall avkräva en enskild uppgifter för något annat ändamål än det som framkommer av en rättslig processuell relation mellan den enskilde och myndigheten, t.ex. för att få en förmån eller fullgöra en skyldighet.

Flera berör förhållandet att de särskilda FoB-uppgifterna i och för sig inte är särskilt "känsliga" och dessutom i hög grad skyddade av sekretess men att oron för integritetsintrång har sin grund i sådant som samkörning med administrativa och andra register, den samlade mängden av uppgifter i skilda dataregister och datasamhället över huvud taget. Ett par är inne på att det kan vara att föredra att inhämta alla uppgifter i FoB på en särskild blankett framför att samköra register.

Några framhåller behovet av information om syftet med FoB, hanteringen av statistiska uppgifter och administrativa uppgifter m.m. Bl.a. anføres att det är påtagligt att allmänheten och även massmedierna har svårt att skilja på administrativa register och register avsedda för statistik och forskning.

Ett par framhåller att de evalveringsundersökningar som SCB gör på FoB-uppgifterna bör regleras genom lagstiftning.

Ett par framhåller att allmänhetens reaktioner på FoB varit övervägande positiva och att de negativa reaktionerna varit förhållandevis få. Några anser att det är angeläget att närmare kartlägga allmänhetens uppfattning av FoB. Flera pekar på massmediernas roll och betydelse för uppfattningarna om FoB och stryker under behovet av bättre information om FoB. Ett par antyder att utvärdering och forskning bör kunna bidra till att belysa allmänhetens reaktioner och massmediernas roll.

Några berör frågorna om samhällets sårbarhet och hoten vid ockupation

eller samhällsomstörtning. Ett par framhåller riskerna i dessa avseenden medan en anser att riskerna med FoB inte är större än med andra register.

3.4.5 Kostnader

De samlade kostnaderna för FoB 85 beräknas, som tidigare (avsnitt 3.2.10) redovisats, uppgå till ca 160 milj. kr, varav ca 76 milj. kr faller på statsverket och ca 84 milj. kr på kommunerna. Det översteg den preliminärt beräknade totalkostnaden som var 105 milj. kr, varav ca 30 milj. kr för kommunerna.

För FoB 80, som genomfördes på i huvudsak samma sätt som FoB 85 med de avvikelser som föranleddes av att en del av uppgiftsinsamlingen samordnades med fastighetstaxeringen uppgick kostnaderna till ca 150 milj. kr. i 1982 års priser. Enligt SCB:s beräkningar skulle kostnaderna i prisläget den 1 januari 1979 sammanlagt uppgå till ca 93 milj. kr, varav ca 36 milj. kr för kommunerna.

Kostnaderna för FoB 75 i prisläget den 1 juli 1977 var ca 150 milj. kr, varav ca 50 milj. kr för kommunerna. Detta överensstämde väl med de i förväg beräknade kostnaderna.

Realt sett, med hänsyn till förändringarna i prisläget, har kostnaderna för FoB successivt minskat något. Samtidigt har antalet räknade objekt ökat. Sålunda ökade t.ex. antalet hushåll med ca 400 000 från FoB 75 till FoB 85. Kostnadsutvecklingen torde vara en samlad effekt av delvis förändrade undersökningsmetoder och bearbetningsförfaranden på grundval av vunna erfarenheter och delvis ny teknik samt begränsning av variabelinnehållet. Det är emellertid anmärkningsvärt att kostnaderna för FoB 80 och FoB 85 oavsett förändringarna i prisläget har väsentligt underskattats. Kostnadsökningarna har härvid huvudsakligen gällt kommunernas medverkan.

4. FÖRHÅLLANDENA I DANMARK, FINLAND OCH NORGE

4.1 Danmark

4.1.1 Allmänt

I Danmark genomförs numera folk- och bostadsräkningar vart femte år. Normalt har räkningarna avseende jämna årtionden varit mera omfattande. År 1981 genomförde Danmark som enda land i världen en fullständig folk- och bostadsräkning som helt grundades på uppgifter från administrativa register. Den grundläggande förutsättningen härför var tillgången till ett centralt personregister (det centrale personregister, CPR) och ett centralt byggnads- och lägenhetsregister (byggnings- och boligregistret, BBR).

Ansaret för folk- och bostadsräkningarna ligger på Danmarks Statistik, som enligt allmänna bestämmelser i en lag år 1866 insamlar, bearbetar och offentliggör statistiska uppgifter om samhällsförhållanden. Danmarks Statistik leds av en styrelse som avgör i vilken omfattning och på vilket sätt upplysningarna skall inhämtas. Enligt lagen skall administrativa register användas så långt som möjligt för framställningen av statistik. Huvudsakligen på grundval av sådana register sammanställer Danmarks Statistik 42 statistiska register med befolkningsuppgifter, varav ett folk-och bostadsräkningsregister.

4.1.2 Utvecklingen mot registeranvändning

I november 1970 genomfördes den sista konventionella folk- och bostadsräkningen med uppgifter som inhämtades direkt från allmänheten på frågeblanketter.

År 1968 inrättades det centrala personregistret (CPR) hos inrikesministeriet och samtidigt infördes personnummer. Motiv för CPR var bl.a. införandet av ett källskattesystem. Från år 1970 utgör CPR grunden för den årliga befolkningsstatistiken.

I mitten av 1970-talet övervägdes om en folk- och bostadsräkning skulle genomföras på konventionellt sätt eller på grundval av befintliga register.

Härvid kom en registerlösning att föredras även fastän den skulle sakna information om arbetsställen, pendling och bostadsförhållanden.

En slutsats som drogs var emellertid att för att traditionella folk- och bostadsräkningar skulle kunna frångås helt fordrades ett register över byggnader och lägenheter.

Väsentliga skäl för att avstå från en traditionell folk- och bostadsräkning var dels att kommunerna vid en förfrågan hade visat svagt intresse härför och dels att budgetläget var restriktivt. Den registerlösning som valdes betraktades som en "folkräkningsliknande sammanställning". Den genomfördes per den 1 juli 1976 och omfattade demografiska data, uppgifter om förvärvsarbete och vissa familjeuppgifter. Dessutom genomfördes under år 1975 en regionalt baserad urvalsundersökning om sysselsättningsförhållanden. Slutligen räknades bostadsuppgifterna från räkningen år 1970 fram till januari 1976 på grundval av byggnadsstatistik.

Fram till år 1977 hade utvecklingen inte föranlett någon allmän diskussion. Detta år uppstod en häftig debatt om användningen av register för statistiska ändamål. Den underblåstes av att Danmarks Statistik med stöd av lagen begärde att kommunerna skulle lämna uppgifter om personer som mottog socialhjälp. I den rättsliga prövning som följde godkändes Danmarks Statistiks begäran. Därefter har det varit föga debatt i hithörande frågor.

År 1978 tillkom en lag om myndigheternas register. Den innebär inga restriktioner i fråga om samkörning av såväl administrativa som statistiska register så långt som det sker endast för statistiska ändamål.

Som ett resultat av beslutet att inte genomföra en konventionell folk- och bostadsräkning år 1976 började det centrala byggnads- och lägenhetsregistret (BBR) byggas upp år 1977. Det kunde tas i bruk år 1979.

Till grund för BBR låg uppgifter som inhämtades genom deklarationerna till den allmänna fastighetstaxeringen år 1977. Lägenheterna har getts adresser som överensstämmer med dem som ingår i CPR.

Till fullständigande av sysselsättnings- och pendlingsstatistiken föreskrevs

år 1979 att arbetsgivare med fler än ett arbetsställe skulla ange en arbetsställekod på de kontrolluppgifter för anställda som lämnas till skattemyndigheterna.

Yrkesuppgifter hämtades från allmänhetens självdeklARATIONER till skattemyndigheterna och kompletterades med uppgifter från andra källor såsom de offentliga arbetsgivarnas lönesystem, sjömansregistret och register över arbetsskadeförsäkrade, mottagare av arbetslöshetsunderstöd o.d.

Helt på grundval av de register som således fanns tillgängliga utfördes en folk- och bostadsräkning av traditionell omfattning per den 1 januari 1981. Vissa uppgifter avsåg dock kalenderåret 1980.

4.1.3 Framtida registerbaserad folk- och bostadsräkningsstatistik och motsvarande

Under år 1988 sammanställs folk- och bostadsräkningsuppgifter per den 1 januari 1986 för att föras in i folk- och bostadsräkningsregistret.

Planerad folk- och bostadsräkning år 1991 kommer att på samma sätt som år 1981 grundas helt på befintliga register. För därefter kommande folk- och bostadsräkningar avser Danmarks Statistik inte att återgå till traditionellt förfarande med särskilda frågeblanketter till allmänheten. Eventuellt kommer vissa kontroller av resultaten av de registerbaserade räkningarna att företas genom urvalsundersökningar.

Folk- och bostadsräkningarna utgör i organisations- och budgethänseende en integrerad del av verksamheten inom Danmarks Statistik. I praktiken innebär de väsentligen en sammanställning ur de register som fortlöpande aktualiseras och läggs till grund för olika slag av årlig statistik. För sammanställningen krävs insatser av omkring fem tjänstemän under några månader.

Medan de fem- eller tioåriga folk- och bostadsräkningarna tidigare var den enda heltäckande källan till belysning av befolkningens struktur och förhållanden har utvecklingen av den registerbaserade statistiken medfört att information av samma slag nu till stor del kan tas fram löpande.

Ärligen publiceras detaljerad statistik över bl.a. befolkningsantal, familjer, hushåll och bostäder, förvärvsarbete, pendling och inkomstförhållanden.

Grunduppgifterna används också som underlag för en rad servicesystem, bl.a. Kås-systemet (Kommune Års Service) med inriktning på kommunernas behov och systemet Marknadsstatistik, som syftar till att ge planeringsunderlag för det enskilda näringslivet. Kås-systemet ger information för delar av kommunerna som dessa själva anger. Systemet innehåller fem delsystem som omfattar befolkning, bostäder i kombination med bl.a. hushåll, inkomst, sysselsättning och pendling. Marknadsstatistiken innehåller liknande uppgifter som Kås-systemet.

Kommuner m.fl. kan vidare på servicebasis beställa planeringsunderlag som är anpassat till deras mer eller mindre tillfälliga behov.

4.1.4 Bygnings- och boligregistret

Bygnings- och boligregistret (BBR) grundlades som nämnts på uppgifter som insamlades vid den allmänna fastighetstaxeringen år 1977.

Registret är brett upplagt och innehåller en stor mängd uppgifter om byggnader, lägenheter, ytor, uppvärmningssätt, byggår, konstruktionsmaterial m.m. I registret ingår alla byggnader, alltså även komplementbyggnader t ex garage, carports, vedbodrar.

Objekten identifieras på två sätt

- Ejendomsnummer (sätts av kommunen) och byggnadsnummer (sätts av ägaren). Denna beteckning är gemensam med det fælleskommunale Ejendomsdatasystemet, vilket innehåller uppgifter om fastigheten, areal, ägarförhållanden, värderingsuppgifter etc.
- Den andra beteckningen består av vägnummer, husnummer, våningsnummer och sida i trappuppgång eller motsvarande eller dörrnummer. Denna beteckning återfinns även i det Centrale Personregister som är Danmarks basregister för personuppgifter.

Byggnadsregistret förs av de 275 kommunerna vid särskilda s k BBR-myndigheter. Riktlinjer för ajourhållning läggs fast av Boligministeriet. Uppdatering sker på grundval av uppgifter från fastighetstaxeringen vart fjärde år och dessemellan uppgifter om nybyggnader o.d. Planering och vidareutveckling av systemet sker i en styrgrupp för Bygnings- og Bolig- registret, där intressenter från staten och kommunerna ingår. Driften av BBR-systemet handhas centralt av Kommundata I/S.

Inom det statliga området används registret för folk-och bostadsräkning, där registret tillsammans med det Centrale Personregistret helt ersatt konventionell uppgiftsinsamling. Vidare används det vid de allmänna fastighetstaxeringarna som sker vart fjärde år och underlättar därvid fastighetsägarnas uppgiftslämnande. Innehållet i registret används vidare som underlag för byggnads- och bostadsstatistik, vid särskilda analyser för planeringsändamål och som beslutsunderlag för administrativa åtgärder.

Kommunerna använder registret för planering och administration i sina förvaltningsspecifika tillämpningar, men den viktigaste användningen är utsändning till fastighetsägarna av den årliga s k årsumverdering, en omräkning av fastighetens värde, som används som underlag för beskattning. Man räknar med att automatiseringen av denna rutin ensam betalar kommunernas kostnader för ajourhållning av BBR.

Uppläggningsen av BBR finansierades av staten. Statliga myndigheter disponerar fritt registret medan kommunerna debiteras för sina bearbetningar och för uttag av uppgifter ur registren.

Innehållet i registret är inte tillgängligt för uttag för privata företag eller personer. Fastighetsägare kan beställa uttag ur registret över sina egna fastigheter.

Den 1 juli 1979 när registret togs i bruk kunde fyra procent av befolkningen inte hänföras till lägenhet. Den 1 januari 1984 hade denna andel minskat till en procent. En annan osäkerhet är att det inte finns någon boende registrerad för ungeför fem procent av lägenheterna.

4.2 Finland

4.2.1 Allmänt

I Finland skall enligt en lag år 1938 genomföras folk- och bostadsräkningar vart tionde år. Sådana har också genomförts från år 1950 till år 1980. Därutöver har enligt särskild lagstiftning företagits folk- och bostadsräkningar åren 1975 och 1985.

Med en ringa början år 1970 har uppgifterna i räkningarna i snabbt ökande omfattning kommit att hämtas ur befintliga eller tillkommande administrativa register. År 1985 hämtades endast sysselsättnings- och yrkesuppgifter från särskilda frågeblanketter till allmänheten. Grunden för användning av register och administrativa uppgifter i folk- och bostadsräkningar i Finland är det centrala befolkningsregistret. En särskild förutsättning för utvecklingen har härvid varit att ett byggnads- och lägenhetsregister år 1983 inrättats som en del av det centrala befolkningsregistret.

Ansaret för folk- och bostadsräkningarna ligger på Statistikcentralen som har att utforma dem inom ramen för lagens bestämmelser och anvisade medel.

Statistikcentralen har långtgående laglig rätt att hämta uppgifter ur administrativa register för framställning av statistik.

4.2.2 Utvecklingen mot registeranvändning

I folk- och bostadsräkningen år 1970 användes för första gången befintliga register för inhämtande av en del av uppgifterna i räkningen. De var det centrala personregistret för vissa personuppgifter och taxeringsregistret för inkomstuppgifter. På grundval av uppgifter som inhämtades vid räkningen år 1970 byggde Statistikcentralen upp ett utbildningsregister, som därefter uppdateras varje år med uppgifter från olika utbildningsinstitutioner.

Det centrala befolkningsregistret handhas av Befolkningsregistercentralen som är en central myndighet under inrikesministeriet. Registret bygger i

första hand på uppgifter från de hemortsregister som förs vid registerbyråerna i landets 59 häraden. Dessa erhåller i sin tur uppgifter från de befolkningsböcker som huvudsakligen förs av de kyrkliga församlingarna. I det centrala befolkningsregistret registreras sedan år 1971 data om personer och fastigheter samt även vissa identifierande data om byggnader och däri befintliga lägenheter som inhämtades vid folk- och bostadsräkningen år 1970. Sedan år 1971 har varje person tilldelats en hemortsbeteckning som består av en byggnads- och lägenhetsbeteckning.

Vid folk- och bostadsräkningen år 1980 insamlades grunduppgifter om byggnader och lägenheter avseende bl.a. byggnadsår, uppvärmningssätt, antal lägenheter och deras storlek i fråga om antal rum och golvyta. Uppgifterna registrerades av Befolkningsregistercentralen. I början av år 1983 överfördes det centrala befolkningsregistret till ett databassystem som består av tre delar. De är fastighetsregistret, bostads- och lägenhetsregistret och personregistret. Uppgifterna har därefter fortlöpande aktualiserats genom ändringsanmälningar från kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter och tomtbokförare, lantmäterikontoren i länen och registerbyråerna i häradena. Vid sidan härav kontrolleras uppgifterna periodiskt direkt hos byggnadernas ägare. Personernas hemortsregistrering kontrolleras vidare årligen genom mantalsskrivning med frågeblanketter till allmänheten. Kompletterande och korrigerande uppgifter om byggnader och lägenheter har också inhämtats vid mantalsskrivningarna.

Vid folk- och bostadsräkningen år 1985 hämtades som nämnts endast sysselsättnings- och yrkesuppgifter från frågeblanketter till allmänheten. Av avgörande betydelse för planeringen av folk- och bostadsräkningen år 1985 var mycket långtgående budgetrestriktioner. Medan de direkta kostnaderna för räkningen år 1980 var 80 milj. mark i 1986 års prisläge uppgick den kostnadsram som finansdepartementet angav för räkningen år 1985 endast till 18 milj. mark. Därtill kom att omkring två tredjedelar härav skulle täckas av intäkter från försäljning av resultaten från folk- och bostadsräkningen.

Erforderliga kostnadsminskningar möjliggjordes genom att dels byggnads- och lägenhetsregistret hade inrättats, dels det centrala befolkningsregistret var relativt väl uppdaterat, dels datatekniken hade utvecklats, och dels

systemlösningar kunde väljas så att de fordrade ett minimum av manuellt arbete, bl.a. genom att någon särskild lokal eller regional organisation inte byggdes upp. Andra arbetsbesparande åtgärder var förprintning av frågeblanketterna med uppgifter från räkningen år 1980 och från befintliga register, dataregistrering av lämnade uppgifter utan föregående kontroll, långtgående automatkodning av arbetsställe- och yrkesuppgifter, komplettering och kontroll av uppgifter med uppgifter från flera olika befintliga register.

För kontroll av kvaliteten i resultaten av folk- och bostadsräkningen år 1985 företogs jämförelser med resultaten av de fortlöpande urvalsundersökningarna i fråga om arbetskraft och hushåll för samma tid.

Trots kvalitetsbrister i de använda administrativa registren och tillämpade metoder har resultaten av folk-och bostadsräkningen år 1985 ansetts vara tillfredsställande. De administrativa registren har successivt fått bättre kvalitet och förutses kunna förbättras ännu mera. Användningen av befintliga register innebar att räkningen kunde genomföras till betydligt lägre kostnader än tidigare räkningar. Totalkostnaden var ca 30 milj. mark, vartill kom ca 10 milj. mark för bearbetningen av byggnads- och lägenhetsregistret. Räkningen år 1980 kostade som ovan nämnts ca 80 milj. mark.

De väsentligaste resultaten av räkningen år 1985 kunde publiceras redan i december 1986, dvs omkring ett år efter räkningstillfället.

4.2.3 Framtida registerbaserad folk- och bostadsräkningsstatistik och motsvarande

År 1981 inledde Statistikcentralen ett projekt för att skapa förutsättningar för en helt registerbaserad folk-och bostadsräkning före år 1990. De första fem åren ägnades huvudsakligen åt kartläggning och värdering av tillgängliga register och administrativa uppgifter. Regler utformades för att ta fram uppgifter för folk-och bostadsräkningar från flera skilda källor. En försöksundersökning genomfördes år 1986 med lovande resultat. Uppgifter på kommunnivå sammanställdes om sysselsättning, förvärvsarbete, näringsgrenar och yrken. Mer än tio olika register användes. De mest betydelsefulla var det centrala personregistret, enskilda pensionsregister,

taxeringsregister, löneregister hos offentliga arbetsgivare och socialförsäkringsregister. Undersökningen avsåg 20 kommuner av varierande storlekar och med olika socioekonomiska strukturer. En jämförelse med motsvarande uppgifter från folk- och bostadsräkningen år 1980 visade på god överensstämmelse.

Ett system för årlig sysselsättningsstatistik håller på att utvecklas. Det bygger bl.a. på uppgifter som insamlas av Statistikcentralen direkt från arbetsgivarna i samband med uppgiftsinsamlingen för företagsstatistiken.

Uppbyggnaden av ett yrkesregister förbereds. Härvid undersöks olika uppgiftskällor. Yrkesuppgifter lämnas på mantalsskrivningsblanketterna men anses inte vara av nöjaktig kvalitet, eftersom de inte är av intresse i det centrala befolkningsregistret och därför inte kontrolleras. Mantalskrivningen förutses även komma att avskaffas år 1989 eller 1990 av besparingsskäl. En annan källa är självdeklarationerna som också upptar yrkesuppgifter. De antas till stor del vara av godtagbar kvalitet eftersom yrkesuppgifter har betydele bl.a. för vissa skatteavdrag och därför är av intresse för taxeringsmyndigheterna. Uppgifterna i självdeklarationerna avses kunna användas i de fall inte bättre uppgifter kan erhållas ur andra källor. Sådana kan finnas inom bl.a. systemen för socialförsäkringen och arbetsförmedlingen.

Statistikcentralen har beslutat att genomföra en helt registerbaserad folk- och bostadsräkning år 1990. Förutom en sammanhållen bred redovisning av resultaten avser Statistikcentralen även att kunna framställa årlig statistik för skilda områden på grundval av de register som finns eller skapas för folk- och bostadsräkningarna. Så sker redan när det gäller hushålls- och bostadsstatistik som tas fram årligen med hjälp av det centrala befolkningsregistret.

4.2.4 Byggnads- och lägenhetsregistret

Byggnads- och lägenhetsregistret har till ändamål att registrera aktuell information om byggnader och lägenheter och ställa den till förfogande för den offentliga förvaltningen och andra som behöver uppgifter samt att rationalisera insamlingen av uppgifter om byggnader och lägenheter inom

statsförvaltningen, så att inte olika myndigheter skall samla in samma uppgifter flera gånger.

Registret innehåller ett stort antal uppgifter om byggnaderna och lägenheterna. Det används dels för folkbokföring, dels för utlämning av uppgifter för bl.a. kommunal planering. Byggnads- och lägenhetsregistret är som ovan nämnts en del av det centrala befolkningsregistret, som också innehåller uppgifter om personer och fastigheter. Härigenom kan de olika uppgifterna lätt kombineras på många olika sätt.

Uppgifter ur registret utlämnas efter ansökan hos Befolkningsregistercentralen. Uppgifter som insamlats för statistikändamål utlämnas dock endast till Statistikcentralen.

För uttag och bearbetningar av uppgifter ur registret uttas avgifter som särskiljs för dataenheter och bearbetningar. För andra än statliga myndigheter bestäms avgiften med hänsyn till vem som är beställare och vad uppgifterna skall användas till. Från kommuner som tar ut uppgifter för planering och förvaltning av deras ålagda verksamheter uttas en avgift på 83 penni per byggnadsenhet. För uppgifter som utlämnas för affärs- och näringsverksamhet är avgiften 2 mark och 75 penni per enhet.

Avgifter för bearbetningar bestäms av storleken på databehandlingskostnaderna. Sådana avgifter tas ut även från statliga myndigheter.

Utan avgift får till varje kommun en gång per år utlämnas uppgifter om de byggnader och lägenheter i kommunen som är upptagna i registret samt vissa ändringsuppgifter.

Beträffande registeruppgifternas kvalitet gjordes en utvärdering i november 1987. Den avsåg huvudsakligen uppgifternas täckning. Om registret innehåller för många eller för få enheter eller om egenskapsuppgifterna är rätt eller fel undersöktes inte. Utvärderingen visade bl.a. följande.

I registret ingår något över 1,5 milj. byggnader och i ca 967 000 byggnader finns bostäder. Sommarstugor eller motsvarande finns närmare 267 000. Enligt skattemyndigheternas fastighetsregister finns det något över

300 000 fritidsfastigheter.

För bostadsbyggnaderna erhålls med 97,1 procent täckning de centralaste egenskapsuppgifterna såsom byggnadsår, användningssyfte, uppvärmnings-sätt och bränsle. Skillnaderna mellan de olika kommunerna är 99,5 procent - 80 procent. Motsvarande tal var ett år tidigare 94,2 procent och 98,5 - 76 procent.

Bostadslägenheter finns omkring 2 142 000, varav 1 908 000 lägenheter var stadigvarande bebodda. I registret ingår 40 000 - 80 000 för många icke stadigvarande bebodda bostadslägenheter.

För bostadslägenheterna erhålls med 98,5 procent täckning uppgifter om antalet rum, kökstyp och golvyta. För skilda kommuner varierar talen mellan 100 och 86 procent. Motsvarande tal var ett år tidigare 98 procent och 100 och 75 procent.

Av lägenhetsuppgifterna är lägenhetens besittningsform mest bristfällig. Uppgifter saknas för 80 000 stadigvarande bebodda bostäder. Dessutom torde uppgifterna vara felaktiga för 20 000 - 40 000 bostäder.

Sambandet person-lägenhet-byggnad fungerar till 99,4 procent. Endast 11 542 bostadshushåll saknade motsvarande lägenhet i registret.

Ett mer eller mindre systematiskt fel i registret är att det innehåller för många byggnader och lägenheter med undantag för fritidshus som är för få. Antalet obebodda lägenheter är också för stort. Dessa förhållanden beror främst på att avgångar rapporteras i mycket begränsad omfattning eller inte alls. Den verkliga avgången har uppskattats till 20-30 procent av den årliga nyproduktionen. I syfte att komma till rätta med dessa felaktigheter företas strykningar och andra korrigeringar inom registret enligt en rad kriterier. Det gäller t.ex. följande. När två byggnader, varav en är mycket äldre än den andra, är upptagna på en tomt stryks den äldre byggnaden. Ett flervåningshus utan uppvärmning stryks. En obebodd lägenhet i ett en- eller tvåbostadshus anses bebodd av ägaren.

4.3 Norge

4.3.1 Allmänt

I Norge genomförs folk- och bostadsräkningar traditionellt vart tionde år, vid jämna årtionden. T o m räkningen år 1970 genomfördes de med räknare som delade ut frågeblanketter till allmänheten och även samlade in de ifyllda blanketterna. Alla uppgifter som ingick i räkningarna inhämtades på detta sätt.

Vid folk- och bostadsräkningen år 1980 hämtades en del av uppgifterna från administrativa och statistiska register och i övrigt från frågeblanketter som sändes ut och insamlades centralt genom posten utan nämnvärd medverkan av någon regional eller lokal organisation. År 1977 förutsatte finansdepartementet att folk- och bostadsräkningar efter år 1980 skulle kunna genomföras helt på grundval av uppgifter ur tillgängliga register.

Ansvar för genomförandet av folk- och bostadsräkningarna ligger på Statistisk Sentralbyrå som härvid har att följa en lag från år 1907 om insamling av uppgifter för officiell statistik samt stortingets beslut och finansdepartementets bestämmelser för varje enskild folk- och bostadsräkning.

4.3.2 Folk- och bostadsräkningen år 1990

Statistisk Sentralbyrå fick år 1977 uppdrag från finansdepartementet att arbeta för att uppgiftsinsamling till folk- och bostadsräkningar efter år 1980 skulle grundas helt på register. En undersökning av möjligheterna härtill som utfördes i anslutning till folk- och bostadsräkningen år 1980 gav inget säkert svar på frågan.

År 1984 påbörjade byrån en utredning som skulle behandla dels allmänt byråns tillgång till administrativa register, lagring av uppgifter och samkörning av register, dels speciellt frågor i samband med en folk- och bostadsräkning år 1990. Härvid skulle utredas alternativa sätt för insamling, bearbetning och presentation av folk- och bostadsräkningsstatistik. Alternativen var en räkning med liknande uppläggning som år 1980, och en

räkning år 1990 på grundval av en kombination av registeruppgifter och blankettuppgifter från ett urval av befolkningen. Därutöver skulle bedömas möjligheterna att genom uppbyggnad av olika register och samkörning av dessa vid behov ta fram statistik liknande den som erhålls från folk- och bostadsräkningar.

Utredningen redovisades i sammanfattning i en rapport i maj 1986. Den behandlade huvudsakligen förutsättningar och former för tre alternativa sätt att insamla uppgifter för en folk- och bostadsräkning år 1990. De tre alternativen var

- användning av frågeblanketter och register ("1980-metoden")
- användning endast av register ("ren registerlösning")
- användning av frågeblankett till ett stort urval personer i kombination med register ("kombinerade register/urvals-metoden")

"1980-metoden" skulle medföra kostnader på 80 milj. kr i 1986 års kostnadsläge. Den "rena registerlösningen" skulle kosta 30 milj. kr att genomföra. Den skulle emellertid inte uppfylla statistikprogrammet och användarnas behov i sådan utsträckning att den kunde betecknas som en folk- och bostadsräkning. Uppgifter om bostäder, hushåll och yrken skulle inte ingå och flera uppgifter om sysselsättning kunde bli av osäker kvalitet.

Den "kombinerade register/urvals-metoden" innebar att ett urval på tio procent av de personer som är 16 år eller äldre under år 1990 skulle lämna uppgifter på en frågeblankett. Dessa uppgifter skulle kombineras med de registeruppgifter som finns för samma. På grundval härav skulle beräknas hur statistiken skulle bli om alla personer 16 år eller äldre lämnade uppgifter på frågeblankett. För de blankettuppgifter som det inte finns registeruppgifter på måste statistiken beräknas endast på det tioprocentiga urvalet. Metoden skulle medföra kostnader på 50 milj. kr. Den skulle vidare leda till en viss minskning av statistikprogrammet i förhållande till räkningen år 1980. Detta skulle särskilt gå ut över omfattningen av statistiken för områden med få personer, såsom kommundelar och små kommuner. För urvalsuppgifter som inte kunde kombineras med register-

uppgifter måste områdena omfatta minst 1000 personer för att tillfredsställande fördelningar skulle kunna erhållas. Korstabelleringar av två slag av urvalsuppgifter skulle endast kunna göras för områden med minst 5 000 personer. En annan brist med metoden skulle vara att sammanställningar av uppgifter från räkningen med andra slag av uppgifter för framställning av särskild statistik för forskningsändamål m.m. blev mera osäkra.

Trots bristerna i den "kombinerade register/urvals-metoden" förordade Statistisk Sentralbyrå att den skulle användas vid en folk- och bostadsräkning år 1990 i stället för den mera traditionella "1980-metoden". Den kvalitetsförsämring som detta skulle innebära kunde försvaras främst med hänsyn till skillnaden i kostnader mellan de båda metoderna. Till grund för detta ställningstagande låg i första hand krav från finansdepartementet om minskning av kostnaderna för folk- och bostadsräkningen. Därutöver önskade byrån i sitt långtidsprogram för åren 1987-1990 föra över resurser från räkningen till andra delar av byråns verksamhet som ett led i arbetet med att bygga ut och förbättra sina tjänster inom en i stort sett oförändrad kostnadsram för dess samlade verksamhet. Det gällde bl.a. hälso- och socialstatistik och arbetsmarknadsstatistik. Vidare innefattade det förordade räkningsalternativet en förbättring av arbetsgivare- och arbetstagareregistret som skulle ge underlag för en väsentlig förbättring av sysselsättningsstatistiken under hela 1990-talet. Slutligen önskade byrån utveckla och ta i bruk nya metoder i statistikproduktionen som kunde ge god statistik och besparingar för både byrån och dess uppdragsgivare.

Statistiska Sentralbyråns förord för den "kombinerade register/urvals-metoden" föranledde starka invändningar från användarna av folk- och bostadsräkningsstatistiken. Mot bakgrund härav föreslog byrån vissa ändringar i metoden. Urvalet skulle utvidgas till att omfatta hela befolkningen i de omkring 270 kommunerna med färre än 6000 invånare men i de större kommunerna fortfarande begränsas till tio procent av befolkningen. På grundval av detta urval av omkring 25 procent av befolkningen skulle beräknas totalvärden för hela befolkningen. Om en kommun med 6 000 eller flera invånare skulle önska få statistik för hela befolkningen skulle Statistisk Sentralbyrå utföra en totalräkning mot att kommunen betalade för merkostnaderna. Den modifierade metoden skulle medföra kostnader på 57 milj. kr.

Finansdepartementet fastställde emellertid kostnadsramen för folk- och bostadsräkningen år 1990 till 50 milj. kr. Statistisk Sentralbyrå har funnit det möjligt att genomföra räkningen enligt den modifierade metoden inom den ramen. Det sker då med begränsningar i bearbetningen av de inhämtade uppgifterna och publiceringen av statistik. Vidare måste byrån minska sina gratistjänster till användarna av statistiken och i ökad utsträckning ta betalt av dessa för olika tjänster. Stortinget har beslutat om en kostnadsram på 55,5 milj. kr i 1987 års kostnadsläge för en folk- och bostadsräkning år 1990 enligt den modifierade uppläggningsplanen.

4.3.3 Utveckling mot framtida registerbaserad folk- och bostadsräkningsstatistik

Inom Statistisk Sentralbyrå ses den valda uppläggningsplanen av folk- och bostadsräkningen som en "mellanlandning" på vägen mot en helt registerbaserad statistik. Om en tillfredsställande sysselsättningsstatistik hade kunnat framställas på uppgifter ur tillgängliga register torde inte någon form av uppgiftsinhämtande med frågeblanketter ha blivit aktuell för räkningen år 1990. Då skulle en ren registerlösning ha valts trots att hushålls- och bostadsuppgifter inte skulle ha kunnat erhållas.

För närvarande finns inte vare sig bostadsregister eller hushållsregister som täcker hela landet. En del kommuner har emellertid egna bostadsregister och alla bostäder som byggts efter den 1 januari 1983 ingår i ett byggnadsregister inom det s.k. GAB-systemet (register över grunneigedomar, adresser og bygninger).

Förberedelser pågår för att bygga upp ett bostadsregister för fastighetstaxering som också kan bli en grundval för ett lägenhetsregister.

Inom folkbokföringen har påbörjats en registrering av samboende.

Statistisk Sentralbyrå avser att med hjälp av utvecklingen av olika administrativa register allmänt bygga upp en registerberedskap så att bl.a. en folk- och bostadsräkning år 2000 kan bli helt registerbaserad.

I Norge har integritetsfrågorna inte föranlett någon större debatt.

4.3.4 Byggnadsregistret

Ett byggnadsregister (byggningsregistret) ingår som nämnts i det s.k. GAB-systemet som håller på att utvecklas sedan år 1978.

Miljöverndepartementet har det överordnade ansvaret för uppläggnings- och driften, Statistisk Sentralbyrå har det fackliga ansvaret och Kommunedata svarar för ADB-tekniken.

Byggningsregistret som togs i drift 1981 är inte landsomfattande. Det läggs in kommunvis och beståndet byggs successivt upp genom inrapportering av nytillkomna hus. Kommunerna kan emellertid välja att själva lägga upp hela byggnadsbeståndet i GAB-systemet på egen bekostnad.

Registret innehåller detaljerad information om byggnader och lägenheter i likhet med vad som är fallet i Danmark och Finland. Objekten i byggnadsregistret identifieras med ett nummer. Numren är slumpmässigt utvalda av Statistisk Sentralbyrå. Varje kommun får en lista över lediga nummer som kommunen åsätter byggnaderna vart efter de blir inrapporterade.

Byggningsregistret har som huvuduppgift att rationalisera förvaltningsrutinerna. Även om hela landet ännu inte lagts in i GAB-systemet används samma blankettbaserade rapporteringsrutiner av alla kommunerna. Rapportering på blankett byts successivt ut mot on-line-rapportering via terminal.

En utvärdering av samhällsnyttan med GAB-systemet publicerades i mars 1985. Den visade för byggnadsregistret i dess dåvarande omfattning på en kvot mellan nyttan och kostnaden på 1,20. Vid en investering av 120 milj. kr för uppläggning av hela beståndet av byggnader (ca 2 miljoner hus) skulle kvoten mellan nyttan och kostnaden uppgå till 4,22, vilket skulle vara en mycket god samhällsinvestering.

Nyttan mättes i utredningen som sparad tid för att ta fram en uppgift med byggnadsregistret tillgängligt jämfört med att ta fram samma uppgift utan tillgång till registret. Inga andra vinster beräknades. Kostnaden var driftskostnaden (inklusive investeringskostnader i system och utrustning) för byggnadsregistret.

5 ÖVERVÄGANDEN

5.1 Några utgångspunkter

5.1.1 FoB-informationens särart

FoB-informationen intar en särställning och är unik i vissa avseenden. Den innehåller vissa uppgifter och möjliggör vissa kombinationer av uppgifter som inte kan erhållas i annan statistik. Som totalundersökning är den vidare heltäckande vilket medger statistiskt säkerställd information om små geografiska områden och grupper av befolkningen. Genom sin regelbundna redovisning av vissa centrala, från gång till gång återkommande och i huvudsak likartat bestämda uppgifter medger den därutöver iakttagelser av utvecklingsförlopp såväl för hela befolkningen eller större eller mindre delar av denna som för enskilda individer.

Skilda delar av den information som tidigare erhöles endast genom FoB har successivt blivit tillgänglig i andra former, genom att de uppgifter som erfordras härför inhämtas på annat sätt och då i regel med kortare intervaller än som gäller för FoB. Det är främst en följd av att heltäckande register med de erforderliga uppgifterna har byggts upp för framför allt administrativa, men även i viss mån statistiska ändamål. I första hand gäller det information om demografiska förhållanden såsom befolkningens antal och fördelning på ålder, kön och civilstånd. Denna information erhålls årligen genom den löpande befolkningsstatistiken, som grundas på det fortlöpande aktualiserade registret över totalbefolkningen (RTB). Det gäller vidare information om befolkningens ekonomiska aktivitet i vad avser den förvärvsarbetande befolkningens sysselsättning. Denna erhålls årligen genom den löpande sysselsättningsstatistiken (ÅRSYS). På grundval av uppgifter från denna framtas vidare vart tredje år pendlingsstatistik. Övergången till den nya sysselsättningsstatistiken har emellertid, som tidigare (avsnitt 3.4.3) berörts, medfört svårigheter till jämförelser med sysselsättningsstatistiken från tidigare FoB-år. Uppgifter om befolkningens inkomster erhålls från inkomstregistret och om dess utbildning från det nyligen inrättade utbildningsregistret.

De delar av FoB-informationen som för sin framställning fortfarande

kräver insamling av uppgifter på särskilda FoB-blanketter är de som belyser förhållandena i fråga om hushåll och bostäder och olika samband mellan dem samt befolkningens fördelning på yrken.

I fråga om hushåll och bostäder kan viss information erhållas ur andra källor än FoB. Den är dock både ofullständig och i betydande grad missvisande.

Från RTB erhålls statistik över familjer eller s.k. RTB-hushåll. Skillnaden mellan FoB-hushåll och RTB-hushåll är den, att FoB-hushållet omfattar alla personer i samma lägenhet oavsett civilstånd och släktskap, medan RTB-hushållet endast utgörs av personer i samma fastighet som på grund av civilstånd och/eller föräldraskap sammanförts till en familj. FoB-utredningen jämförde i samarbete med SCB statistik över RTB-hushåll och FoB-hushåll i FoB 75. Resultatet visade att det för vissa typer av hushåll blev dålig överensstämmelse mellan uppgifter om de båda slagen av hushåll. Som exempel nämndes att gruppen ensamstående män utan barn i RTB överensstämde med motsvarande hushållstyp i FoB i endast 35 procent av fallen. Motsvarande tal för ensamstående kvinnor var 52 procent. Förklaringen antogs till stor del ligga i det ökade samboendet utan giftermål vilket inte redovisas i RTB. För gifta samboende var överensstämmelsen bättre. Uppgifterna om gifta samboende utan barn överensstämde mellan RTB och FoB 75 i 75 procent av fallen. För dem med två eller flera barn var överensstämmelsen 88 procent.

För boende i enbostadshus som utgör den enda bostadsbyggnaden på en fastighet - men inte för boende i något slag av flerbostadshus - är det möjligt att bilda RTB-hushåll som helt överensstämmer med FoB-hushåll. Sådana hushåll omfattar i stort sett hälften av befolkningen.

I fastighetstaxeringsregistren upptas i varierande omfattning uppgifter om bostäder. För ovan nämnda enbostadshus skulle hushållet automatiskt kunna föras samman med bostaden, som i sin tur kan beskrivas på grundval av uppgifterna för fastighetstaxeringen.

Skilda delar av den information som tas fram genom FoB erhålls således från register, som dessutom kan användas för att mera frekvent på ett

bättre sätt tillgodose användarnas behov i olika verksamheter. Trots detta bör framhållas att FoB-en har en särart genom att den i sig innefattar en regelbunden sammanställning av uppgifter tvärs över de skilda statistiska specialområdena, såsom befolkningsstatistik, sysselsättningsstatistik, boendestatistik o.s.v. Härigenom ger en FoB en sammanhållen tidsbild av samhället som kan jämföras med motsvarande från andra tider och från andra länder. Detta medger en kontinuitet i belysningen av samhällets utveckling, men ställer också krav på viss kontinuitet och enhetlighet i genomförandet av FoB-ar.

5.1.2 Behov och nytta av FoB-information

FoB-information i form av statistik och uppgifter används i varierande omfattning inom samhällsplanering och olika slag av forskning samt som allmänt informationsunderlag för samhällsdebatt m.m. Särskilt gäller det planering hos kommuner för deras skilda verksamheter samt medicinsk forskning - särskilt arbets-, yrkes- och socialmedicinsk forskning - och samhällsvetenskaplig forskning. Detta har klarlagts i flera omfattande kartläggningar och användaranalyser och bekräftats i skilda sammanhang av de flesta användarna, bl.a. i remissyttrandena över FoB-kommissionens delrapport. En redogörelse för de olika användningarna av statistik och uppgifter från FoB har lämnats i det föregående (avsnitt 3.3).

Den konstaterade användningen av information från FoB kan i sig anses vara ett uttryck för ett behov härav. Det sålunda markerade behovet bygger då också på att det finns ett behov av sådan planering och forskning som nu använder FoB-information, och sådan allmäninformation om samhället som FoB representerar, samt att nu tillämpade metoder för planering och forskning är de mest lämpliga och inte kan ändras och anpassas till andra förutsättningar.

Såväl FoB-utredningen som FOBALT konstaterade allmänt att det finns ett behov av FoB-information, och att detta kan förutses bestå och i viss mån öka under överskådlig framtid. FOBALT redovisade något närmare bedömningar av de framtida behoven inom olika användningsområden. Behov av statistik om hushåll och lägenheter och samband mellan dessa bedömdes vara särskilt angelägna inom kommunerna för den fysiska planeringen,

planeringen av bostadsförsörjningen och äldreomsorgen samt för energiplanering. I fråga om statistik och uppgifter om yrken framhölls särskilt behovet för utbildningsplanering, studie- och yrkesvägledning och arbetsmedicinsk verksamhet i vid bemärkelse.

De båda utredningarna har också ingående redovisat hur tillämpade metoder och modeller i framför allt den kommunala planeringen till inte oväsentlig del bygger på FoB-uppgifter.

FoB-kommissionen har, med utgångspunkt i ett konstaterande om användningen av FoB-uppgifter i den kommunala planeringen, i delrapporten diskuterat några tänkbara konsekvenser av ett slopande av FoB. De skulle bl.a. vara att de kommunala planerarna skaffar fram ersättningsuppgifter för beräkningsmodeller o.d. genom annan officiell statistik eller egna total- eller urvalsundersökningar av FoB-karaktär, att de konstruerar nya modeller eller slopar användningen av modeller och kvantitativa uppgifter eller att de slopar planeringen. Kommissionen konstaterar härvid att ersättningsuppgifter ur annan officiell statistik som passar i modellerna inte går att få om inte vissa centrala register utvecklas. Särskilt uppgifter om bostäder, hushåll, boende, yrken och icke yrkesarbetande kan i nuläget bli svåra att ersätta.

När det gäller regional och central planering anser kommissionen att ett slopande av FoB knappast skulle få lika stora konsekvenser som för den kommunala planeringen. Möjligheten att ersätta FoB-information med information från urvalsundersökningar är betydligt större. För forskning skulle ett slopande av FoB framför allt försvåra möjligheterna till longitudinella undersökningar. Främst skulle härvid uppgifter om yrken och hushållssammansättning komma att saknas.

Det stora flertalet remissinstanser som behandlade frågan framhåller det stora behovet av FoB-information eller motsvarande heltäckande statistik och uppgifter för kommunal planering och olika slag av forskning. Behov härav framhålls även av ett par organisationer på bostadsområdet. De av FoB-kommissionen diskuterade konsekvenserna av ett slopande av FoB anses inte vara realistiska.

FoB-kommissionen diskuterade konsekvenserna av ett slopande av FoB som ett försök att belysa nytto- och kostnadsavvägning för FoB. Samtidigt konstaterade kommissionen att en sådan avvägning ofta är svår att göra för komplicerade samhällsfenomen. Det gäller även FoB.

Som tidigare (avsnitt 3.4.2) redovisats har också FoB-utredningen och statistikutredningen framhållit svårigheterna eller omöjligheten att bedöma och värdera nyttan av statistisk information. Allmänna iakttagelser och uppfattningar om användningen av statistik snarare än mer eller mindre exakta kvantitativa mätningar får ge ett mått på behoven och nyttan av statistik.

Till komplettering härav kan erinras om att statistikutredningen prövade en metod att genom att söka fastställa vad användare av viss statistik är villiga att betala för statistiken uppskatta nyttan av denna. Utredningen lät utföra en experimentell studie av kommunernas betalningsvilja beträffande en viss statistikprodukt - utvecklingen av statistikpaketet FASTPAK. Resultatet av studien, som redovisades i en särskild rapport*), visade att kostnaderna för statistikprodukten i stort täcktes av kommunernas betalningsvilja. Statistikutredningen konstaterade att metoden är användbar endast för en mycket begränsad del av statistikproduktionen. Det är svårt att tillämpa metoden på annat än mycket homogena användargrupper och mycket speciella produkter.

Med hänvisning till studien och till kommunernas starka förordande av ett bibehållande av FoB skulle kunna hävdas att kommunernas behov och nytta av FoB-informationen har ett värde som minst motsvarar kommunernas kostnader för medverkan i FoB, dvs. för FoB 85 ca 85 milj. kr.

5.1.3 Behov av planering och forskning

I föregående avsnitt har pekats på att det markerade behovet av FoB-information bygger på att det finns behov av sådan planering och forskning som nu använder FoB-information, och att nu tillämpade metoder för planering och forskning är de mest lämpliga.

*) Peter Bohm: Att beräkna värdet av statistik. Diskussionsunderlag från statistikutredningen 1982:5.

Beträffande behovet av planering och forskning kan allmänt sägas att det är en följd av samhällets ökande komplexitet, ökande krav på hushållning med begränsade resurser och politiska önskemål och strävanden efter insatser från det allmänna på en rad skilda samhällsområden. När det gäller kommunernas behov av planering kan särskilt pekas på den utveckling som innebär att kommunerna undan för undan ges ett ökande ansvar för olika samhällsinsatser.

Direkta krav på planering ställs också på kommunerna genom föreskrifter i skilda författningar som har redovisats närmare i det föregående (avsnitt 3.3.1). Utöver av statsmakterna beslutade föreskrifter förekommer, som också har nämnts, av statliga myndigheter meddelade föreskrifter, anvisningar, rekommendationer och råd. Utvecklingen under senare år har inneburit att tyngdpunkten ligger på råd och rekommendationer. Även om dessa inte är bindande för kommunernas utformning av planeringen har de ofta en i hög grad styrande inverkan på denna.

FoB-kommissionen har i delrapporten noterat att statistikens användning för planering och forskning är en kontroversiell fråga. Å ena sidan har hävdats att många av de uppgifter som insamlas inte används. Bland allmänhet och massmedier finns också en utbredd uppfattning att uppgifterna redan finns. Vidare har påpekats att den kunskap som statistiken ger ändå inte omsätts i praktiska åtgärder till människors fromma.

Å andra sidan anses statistiken och planeringen av många spela en alltför stor roll. I förening innebär de en social ingenjörskonst som hindrar människor från att själva forma samhället. Man ser en risk i att vetenskaplig kunskap omsätts i administrativa åtgärder. Det finns en inte obetydlig motvilja mot att samhället planerar för den enskilde och därvid använder sig av kvantitativ information.

Ett par remissinstanser var kritiska till kommissionens sätt att behandla frågan om nyttan av FoB. De grundligt dokumenterade argumenten för FoB behandlas enligt dessa i allmänna termer och i förbigående. Större uppmärksamhet ägnas åt olika påståenden och löst formulerade och odokumenterade argument mot FoB utan att de utsätts för en kritisk analys.

Ovan har anförts att FoB-informationen enligt flera kartläggningar m.m. kommer till användning i betydande omfattning och i vissa delar inte kan ersättas av annan information. Det kan ses som att det också finns ett behov av den även om nyttan av den är svår eller omöjlig att mäta. Påståendena om att många uppgifter i FoB inte används bör därmed kunna vederläggas.

När det gäller uppfattningarna att statistiken och planeringen spelar en alltför stor roll får de anses mindre rikta sig mot FoB och dess utformning än mot samhällsordningen som den kommer till uttryck i inriktningen och omfattningen av det allmännas ansvar och uppgifter, de enskildas rättigheter och skyldigheter o.d. Detta gäller politiska frågor vars avgörande endast till en liten del berör FoB.

Till frågan om nu tillämpade metoder för planering och forskning är de mest lämpliga kan anföras följande.

I sin delrapport har FoB-kommissionen som ovan nämnts diskuterat vad som skulle hända i den kommunala planeringen om FoB slopas. Som tänkbara konsekvenser härav anges att planerarna försöker skaffa fram ersättningsuppgifter för tillämpade modeller m.m. genom olika slag av egna FoB-ar, överger nuvarande modeller m.m. och konstruerar nya sådana eller helt slopar användningen av modeller och kvantitativa uppgifter.

Flertalet remissinstanser som har behandlat frågan anser inte att någon av dessa konsekvenser är realistisk. Det torde få tolkas som att de anser att nu tillämpade planeringsmetoder är de mest lämpliga under nuvarande förhållanden. Flera av remissinstanserna pekar dock på möjligheterna att i andra former än FoB få fram motsvarande uppgifter. I första hand gäller det då uppgifter om hushåll och bostäder. Några berör härvid i olika sammanhang behandlade registerlösningar genom bl.a. ett lägenhetsregister och folkbokföring på lägenheter. Ett par framhåller också önskvärdheten av statistik oftare än vart femte år.

När det gäller användningen av FoB-information i forskning framhåller

flertalet remissinstanser, som har behandlat den frågan, FoB-ens särskilda företräden som en regelbundet återkommande heltäckande undersökning av skilda samhällsförhållanden. Den medger härigenom studier av historiska förlopp för såväl hela landet och befolkningen som små delar härav, och även uppföljning av förhållanden för enskilda individer. I flera slag av forskning är FoB-ens mångsidiga belysning av skilda förhållanden ett värde i sig. Det ligger i forskningens natur att man på förhand inte helt kan veta vilka uppgifter man kan vilja använda till vad. Remissinstanserna framhåller dock särskilt betydelsen av statistik och uppgifter om yrken, näringsgrenar och sysselsättning för främst medicinsk forskning men även för samhällsvetenskaplig forskning. Särskilt för den senare är även statistik och uppgifter om hushåll och bostäder av stort intresse.

I vissa fall skulle information från FoB med varierande framgång kunna ersättas med särskild uppgiftsinsamling och urvalsundersökningar o.d. för olika forskningsprojekt. Det skulle dock i regel bli betydligt mera kostnadskrävande.

5.1.4 Behov av allmän samhällsinformation

I det föregående (avsnitt 3.3.5) har framhållits att det är svårt att bedöma FoB-statistikens allmäninformativa användning och betydelse som underlag för samhällsdebatt m.m.

FoB-kommissionen har i delrapporten noterat att det finns olika meningar om FoB-ens allmäninformativa användning och härvid anfört följande. Många har betonat FoB-statistikens betydelse som allmän basinformation som ger medborgarna kunskap om samhället. Medborgarnas kontroll av myndigheterna underlättas. Även om statistiken ibland kritiserats för att vara missvisande ses den i stort sett som mer opartisk än många andra slag av information. Frågan är om medborgarna skulle lita lika mycket på undersökningar som görs för speciella ändamål. Risken finns att resultaten skulle ses som styrda av dem som har intresse av ett visst utfall. En annan fråga som kommissionen ställer i samband härmed är dock om FoB egentligen ger så stort tillskott som upplysningskälla i samhället.

Den allmäninformativa betydelsen av officiell statistik i allmänhet behand-

lades av statistikutredningen i betänkandet (SOU 1983:74) Framtida statlig statistik och ett diskussionsunderlag från utredningen 1981 under rubriken Statistikens roll i samhället, en uppsatssamling.

I betänkandet framhöll statistikutredningen bl.a. att statistikens debattorienterade allmäninformativa funktion är av synnerlig vikt. Någon skarp gräns mot användningen för planering kan inte dras. Det gäller politiska frågor av större räckvidd där omfattande reglerings- och lagstiftningsåtgärder kan bli aktuella. Den allmäninformativa insatsen är ett oeftergivligt krav. Med hänsyn till statistikens roll i samhällsdebatten finns det anledning att uppmärksamma de svårigheter som har att göra med konkurrerande informationskällor och färdigbildade uppfattningar. Enbart mängden av information i TV, radio, dagstidningar och populärpress skapar problem. Upplysningar om samhällsförhållanden ges på många sätt såsom genom sporadiska intervjuer med allmänheten, ett brett spektrum av utredningar och undersökningar av engångsnatur, inhemska och utländska forskningsrapporter i sammandrag m.m. Statistiken kan ge en mera generell kunskap om olika företeelser i samhällsutvecklingen. För att den härvid skall kunna fånga uppmärksamheten och övertyga måste dess innehåll övervägas noga.

I diskussionsunderlaget framförs bl.a. följande synpunkter.

En bland många svårigheter vid uppskattningarna av statistikens informativa värde är att bedöma värdet av dagsaktuell statistik jämfört med statistik som speglar förhållanden som ligger något bakåt i tiden. Det tar ofta så lång tid att ta fram tillförlitlig statistik att den kan uppfattas som överspeland när den presenteras.

Med hänvisning till en av uppsatserna 1) i diskussionsunderlaget anförs att de informationsspridande organen i samhället ofta betonar nyhetsvärdet i informationen. För att en uppgift skall ha journalistiskt informationsvärde skall den ha

1) Ragnar Boman: Statistikens roll i samhället - en journalists synpunkter

- nyhetseffekt, dvs. den skall inte tidigare ha insamlats eller på annat sätt blivit känd för användaren
- beslutseffekt, dvs. den skall ha sådan betydelse vid en beslutssituation att den verkligen påverkar beslutsfattandet
- utfallseffekt, dvs. den används i beslutssituation där samhällsnyttan påverkas, vid beslut av väsentlig betydelse.

Den gängse, reguljärt publicerade offentligt producerade statistiken betyder enligt uppsatsförfattaren mindre än många föreställer sig för den allmänna informationsförmedlingen och opinionsbildningen och dess betydelse har minskat. Ett skäl till detta kan vara att tempot i både samhällsdebatten och beslutsfattandet i företag, politik och organisationer här blivit snabbare och att besluten i många fall grundas på mindre detaljerat underlag. Jämsides med detta har volymen information via massmedierna ökat. Detta är en följd av den ökade bevakningen och opinionsbildningen genom medierna och jämsides därmed det allmänt ökade informationsutbudet, inte minst i regi av intresseorganisationer och särintressen. Beslut i allt snabbare takt leder i sin tur till en intensivare mediabevakning av beslut, reaktioner, konsekvenser, krav på justeringar, nya beslut osv.

Den officiella statistiken kommer, enligt uppsatsförfattaren, att i dessa sammanhang fylla en funktion som "bekräftelse" på att tidigare i massmedierna angivna fall och tendenser har uppfattats och tolkats riktigt. Den saknar då nyhetsvärde, uppfattas som "gammal" och föranleder oftast bara en rutinmässig och obetydlig uppmärksamhet i massmedierna.

Om massmediernas bevakning av samhällsförhållandena och opinionsbildningen har den karaktär som behandlas i statistikutredningens diskussionsunderlag får FoB-statistikens direkta allmäninformativa användning och betydelse bedömas vara begränsade. Här kan särskilt pekas på dess även i statistiksammanhang långa framställningstid och låga aktualitet. FoB-statistikens betydelse för upplysningar till medborgarna om samhällsutvecklingen och för opinionsbildningen blir då mera indirekt genom dess användning i samhällsplanering och forskning. Som också statistikutred-

ningen framhöll går det inte att dra någon skarp gräns mellan statistikens allmäninformativa funktion och dess användning för planering. Det gäller även inte minst användningen i forskning.

5.1.5 FoB-information och annan liknande information.

Underlag för FoB-information

Uppgifter för FoB har, som tidigare (bl.a. avsnitt 3.4.1) redovisats, successivt kommit att i ökande omfattning hämtas från befintliga administrativa och statistiska register i stället för genom särskilda FoB-blanketter till allmänheten.

En del av de register som härvid används utnyttjas även för sammanställning av statistik över berörda förhållanden oftare än i FoB vart femte år. Från registret över totalbefolkningen framställs således den årliga befolkningsstatistiken. Från det nytillskapade sysselsättningsregistret skall framställas en årlig sysselsättningsstatistik och en pendlingsstatistik vart tredje år. Från det också nytillskapade utbildningsregistret framställs statistik om befolkningens utbildning. Härigenom kan vissa önskemål om aktuellare statistik tillfredsställas.

I FoB 85 inhämtades som framgår av det föregående (avsnitt 3.2.1) huvudsakligen endast uppgifter om personers yrke och hushållsställning samt bostads- och fastighetsuppgifter genom FoB-blanketter.

Frågan om att inhämta även dessa uppgifter genom register som upprättas för att tillgodose FoB-behovet och ev. även andra behov har aktualiserats i olika sammanhang. Inför FoB 85 föreslog FOBALT att traditionell FoB-statistik successivt skulle ersättas med statistik som framställs av uppgifter ur befintliga och nya register. Förslaget har närmare beskrivits i det föregående (avsnitt 3.4.1). De nya register som föreslogs var dels det sysselsättningsregister som nu har upprättats, dels ett statistiskt hushållsregister innefattande även vissa lägenhetsuppgifter, dels ett statistiskt bostadsbyggnadsregister, dels ett yrkesregister grundat på uppgifter i sjukförsäkringssystemet, dels ett utbildningsregister. Ett utbildningsregister har nyligen upprättats av SCB.

En helt tillfredsställande lösning på längre sikt i fråga om hushålls- och bostadsstatistik ansåg FOBALT endast kunna erhållas genom införande av ett byggnads-/lägenhetsregister och folkbokföring på lägenhet. En särskild utredning härom borde göras.

Flertalet remissinstanser som yttrade sig över FOBALT:s förslag ville ha en utredning om lägenhetsregister och folkbokföring på lägenhet. De instanser som behandlade förslaget om yrkesregister var positiva till det.

I prop 1983/84:85 om 1985 års folk- och bostadsräkning m.m. hänvisade föredraganden till att det torde ankomma på 1983 års folkbokföringskommitté att undersöka möjligheterna till folkbokföring på lägenhet. Han framhöll vidare att om det visar sig, att det av folkbokföringstekniska och skatteadministrativa skäl är ändamålsenligt att lägga om folkbokföringen så att den knyts an till lägenheter, kan en reell grund skapas för att i statistiska sammanhang kunna koppla ihop uppgifter om hushåll och lägenheter. Detta skulle i hög grad underlätta framtagandet av en fungerande hushålls- och bostadsstatistik för samhällsplaneringen utan insamling genom enkät. När kommittén har redovisat sina undersökningar om möjligheterna att förändra folkbokföringen kan det bli anledning att återkomma till frågan om en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik för samhällsplaneringsändamål.

Föredraganden hade i sammanhanget även anført att det är angeläget att aktivt söka modernisera och rationalisera folk- och bostadsräkningsunderlaget, inte minst med tanke på de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Mot bakgrund av de angivna förhållandena är det motiverat att följa upp och på nytt överväga möjligheterna att ersätta de särskilt inhämtade FoB-uppgifterna och därpå grundad statistik med uppgifter och statistik från register. I detta sammanhang kan även erinras om utvecklingen mot användning av registeruppgifter i FoB-statistik eller motsvarande i framför allt Danmark och Finland.

Av betydelse för bedömning av hithörande frågor är givetvis frågorna om skydd för den personliga integriteten. De behandlas särskilt i ett sammanhang i det följande.

Uppgifter och statistik från administrativa register

Uppgifter från administrativa register används redan delvis som underlag för planering och forskning. Det gäller t.ex. befolkningsuppgifter från folkbokföringen och sysselsättningsuppgifter från det nyligen tillskapade sysselsättningsregistret som bygger på arbetsgivarnas kontrolluppgifter. Det skulle också kunna gälla sådana hushålls-, lägenhets- och yrkesuppgifter som enligt vad som ovan berörts skulle kunna ingå i särskilda register härför. Uppgifter från administrativa register kan ofta erhållas för varje år eftersom de aktualiseras kontinuerligt. Uppgifterna och därpå grundad statistik kan också erhållas snabbt, ofta kanske mindre än ett år efter mättidpunkten. Detta är påtagliga fördelar, jämfört med FoB med traditionellt förfarande för insamling och bearbetning av uppgifter. Det gäller speciellt för användningen i samhällsplaneringen, men även för vissa mer utredningsbetonade forskningsuppgifter.

Vissa nackdelar finns emellertid också. För de administrativa registren gäller i än högre grad än för FoB, att de är uppbyggda för andra ändamål än att ge underlag för samhällsforskning. Uppgifterna måste ges operationella definitioner som kanske inte svarar mot de ur kunskapssynpunkt lämpliga. Uppgifter om anställda och deras betalning av skatt svarar kanske inte riktigt mot önskade uppgifter om "sysselsättning". De administrativa registren har sin egen periodicitet. När uppgifter från skilda register kombineras avser de inte samma mättillfälle, vilket medför betydande inkonsistenser i det sammantagna materialet, även om specialregistren var för sig kan vara internt korrekta. Även den interna kvaliteten är ett stort problem. Luckorna och övriga kvalitetsbrister i t.ex. sysselsättningsregistret är än så länge avsevärt större än motsvarande brister i tidigare FoB-uppgifter om sysselsättning.

FoB-informationen intar, som tidigare (avsnitt 5.1.1) anförts, en särställning genom att som totalredovisning tvärs över skilda samhällssektorer syfta till att ge en tidsbild av samhällsförhållandena vid regelbundet återkommande tillfällen. Den ger härmed möjligheter att kombinera uppgifter och statistik från de skilda samhällssektorerna och härvid tillgodose höga kvalitativa krav på uppgifternas innehåll och jämförbarhet i tid och rum. Den höga flexibilitet och konsistens som sålunda åsyftas med FoB-

informationen kan i väsentliga avseenden gå förlorad, om den ersätts med information ur skilda serier av statistik som grundas på uppgifter ur administrativa register.

Med godtagande av de ovan angivna bristerna i vissa hänseenden kan statistik och uppgifter ur administrativa register som avser skilda samhällssektorer ställas samman till en heltäckande FoB-information vid bestämda tidpunkter. I Danmark har det redan skett fullt ut och i Finland avses det också ske fullt ut år 1990. I Norge pågår på längre sikt samma utveckling. De statistiska myndigheterna i de nordiska grannländerna har gått in för de registerbaserade FoB-arna i medvetande om de kvalitetsbrister som de kan innebära. Bakom dessa ställningstaganden ligger ekonomiska skäl, men även uppfattningar om att kvalitetsbristerna, som inledningsvis kan bli stora, successivt kan minskas genom förbättringar i de administrativa registren. I Sverige innebär den ökade användningen av registeruppgifter i de senaste FoB-arna också en utveckling i denna riktning. Den hejdades emellertid genom regeringens och riksdagens ställningstaganden till FOBAL-utredningens förslag år 1983.

Hushålls- och bostadsuppgifter ur register

När det gäller framställning av hushålls- och bostadsstatistik, utöver den som nu ges genom FoB, har som nämnts en grundläggande förutsättning för att inhämta erforderliga uppgifter härför ur register ansetts vara tillgång till ett bostadsbyggnadsregister och ett på detta grundat lägenhetsregister samt folkbokföring på lägenhet.

Folkbokföring på lägenhet

Frågan om folkbokföring på lägenhet har ingått i uppgifterna för 1983 års folkbokföringskommitté. I sitt betänkande (SOU 1988:10) Rätt adress har kommittén emellertid anmält att den inte tilldelats särskilda resurser för att kunna utforma ett förslag till lägenhetsredovisning, som gör det möjligt att redovisa befolkningen på lägenheter i stället för fastigheter. Kommittén har dock föreslagit möjligheter att använda lägenhetsbeteckningar i flerfamiljshus i flyttningsanmälan och hjälpregister för flyttningskontroll. I flyttningsanmälan som avser flerfamiljshus bör så långt som möjligt även

anges sådan lägenhetsbeteckning som fastighetsägaren använder. Vidare skall uppgifter om vilka personer som bor i olika lägenheter för folkbokföringskontroll i vissa fall kunna infordras från fastighetsägare, som härvid bör använda sina egna lägenhetsbeteckningar.

Kommittén har dock allmänt anfört att det kan antas att folkbokföring på lägenhet skulle förbättra folkbokföringens tillförlitlighet och underlätta folkbokföringskontrollen till gagn för klarläggande av bl.a. beskattnings- och bidragsförhållanden. Den största ekonomiska vinsten torde dock, enligt kommittén, ligga inom samhällsplaneringens område, genom att de uppgifter som f.n. inhämtats periodiskt i samband med folk- och bostadsräkning i huvudsak kunde erhållas från befintliga aktuella register. Av registren skulle då både hushållssammansättning och boendeförhållanden framgå.

Kommittén har bekräftat att en första förutsättning för folkbokföring på lägenhet är att det skapas ett byggnadsregister. Förslag om ett sådant har senast år 1985 framlagts av centralnämnden för fastighetsdata (CFD). Förslaget har varit ute på remiss och allmänt sett tillstyrkts eller inte föranlett erinringar. CFD utvärderar nu remissutfallet och överarbetar förslaget innan statsmakterna kan ta ställning till det.

Om det föreslagna byggnadsregistret kompletteras med uppgifter om enskilda lägenheter skulle folkbokföringen/kyrkobokföringen kunna ske på bostadslägenhet. Ett system härför innefattar således två skilda delar. Ett system för identifiering och registrering av lägenheter och ett system för registrering av befolkningen på lägenheterna.

Kyrkobokföringen sker nu på fastighet. På en fastighet kan finnas en eller flera byggnader. En byggnad kan innehålla en eller flera bostäder. I de fall då det på en fastighet endast finns en byggnad med en bostad sker kyrkobokföringen i praktiken på bostad. I dessa fall kan direkt ur kyrkobokföringen utläsas vilka personer som bor tillsammans, dvs. bildar en form av statistiska hushåll. Dessa överensstämmer dock inte i alla fallen fullständigt med det hushållsbegrepp som används i FoB. Utan uppgift om hushållsställning är det inte möjligt att avgöra t.ex. om flera personer som bor i en lägenhet i praktiken utgör ett eller flera hushåll, eller om två ogifta vuxna personer som bor i en lägenhet är syskon eller samboende.

För den del av befolkningen, i stort sett ungefär hälften, som bor på fastigheter med endast ett enbostadshus skulle hushållsstatistik motsvarande den som erhålls ur FoB, men med nyss berörd avvikelse, således kunna framställas direkt redan nu med hjälp av folkbokföringens uppgifter. Med en heltäckande och säker beteckning på och registrering av bostadslägenheterna i flerbostadshus skulle denna statistik kunna framställas direkt på grundval av folkbokföringens uppgifter även för den del av befolkningen som bor i sådana hus. Boende i flerbostadshus skulle då i dessa avseenden bli jämställda med dem i enbostadshus.

En förutsättning för det skisserade systemet är således sammanfattningsvis att varje bostadsbyggnad ges ett unikt identitetsbegrepp inom fastighet, och att varje lägenhet inom byggnad likaledes tilldelas en unik och beständig identitetsbeteckning. Som grund för systemets underhåll måste ligga ett tillförlitligt rapporteringsförfarande beträffande ändringar, både vad gäller tillkomst och avgång av bostadslägenheter. Systemet förutsätter vidare att fastighetsägarna informerar lägenhetsinnehavarna om lägenhetsbeteckningarna, och att lägenhetsinnehavarna utöver uppgift om bostadsfastighet lämnar uppgift om byggnads- och lägenhetsbeteckning i samband med anmälan till folkbokföringsmyndighet.

Byggnads- och lägenhetsregister

Det ovan nämnda förslaget från CFD om ett byggnadsregister innebär att ett basregister med uppgifter om bebyggelse och byggnader läggs upp och fortlöpande aktualiseras. Registret skall upprättas på den grund som fastighetsdatasystemet redan erbjuder i form av grundläggande uppgifter om fastigheter och om registrerade bebyggelsepunkter, om byggnadernas användningssätt, om åsatta taxeringsvärden m.m. Registret skall hållas aktuellt genom anslutning till redan etablerade rutiner för uppgiftsinlämning av byggnads- och bebyggelsedata. Förslaget omfattar vidare uppbyggnaden av ett rapportsystem för förmedling av byggnadsdata mellan stat och kommun.

Fastighetsdatasystemet vid CFD är nu fullt utbyggt för ca 60 procent eller omkring 2,4 miljoner av landets fastigheter. Enligt nuvarande planer skall det vara färdigt för hela landet år 1994.

Det avsedda byggnadsregistret är som nämnts ett basregister som utgör en integrerad del i fastighetsdatasystemet. Till en del håller registret redan på att läggas upp efter frivilliga överenskommelser med intresserade kommuner. Registret avses i huvudsak innehålla följande uppgifter.

- Fastighetsbeteckning och husnummer (identitet)
- Läge (koordinater)
- Adress
- Taxeringsuppgifter (värde, användning)
- Ägare

Med undantag för husnummer finns dessa uppgifter redan i fastighetsdatasystemet. I de fall en fastighet rymmer flera byggnader saknas dock koppling mellan varje byggnad och läget. Beträffande adress gäller vidare att adressregister inte förs i alla kommuner.

Uppläggningsen av byggnadsregistret kan i huvudsak ske genom maskinella bearbetningar av fastighetsdatasystemets innehåll under förutsättning att ett aktuellt koordinatregister finns tillgängligt. Pågående uppläggning härav beräknas vara avslutad år 1990. Även de adressregister som saknas kan till stora delar läggas upp maskinellt. Det bedöms vara fullt möjligt att ha ett basregister för byggnader för hela landet färdigt samtidigt med att fastighetsdatasystemet är fullt utbyggt, dvs år 1994. Det torde dock kräva ytterligare resurser vid CFD. Vidare måste ett obligatoriskt byggnadsregister ha stöd i en tillkommande författning.

Tillkomsten av ett officiellt byggnadsregister ger en direkt möjlighet till folkbokföring på byggnad, men inte lägenhet. Det skulle innebära en ökad precision i jämförelse med den nuvarande knytningen till fastighet. Denna ökade precision skulle kunna utnyttjas i statistik och olika former av rumslig redovisning av befolkningsrelaterade uppgifter, t.ex. tätortsavgränsningar. Till varje byggnad kan knytas uppgifter om antal lägenheter, deras storlek och standard etc. Om mer detaljerad statistik behövs för vissa ändamål kan sådan skapas genom särskilda mer riktade undersökningar. En sådan lösning skulle vara avsevärt enklare att genomföra än ett lägenhetsregister med folkbokföring på lägenheter. Den innebär dock att uppgifter inte kan erhållas om vem som bor i de enskilda lägenheterna.

Det är också tekniskt möjligt att bygga på byggnadsidentiteter i byggnadsregistret med ett ytterligare led som definierar enskilda lägenheter. Detta skulle i sin tur möjliggöra folkbokföring på lägenhet, vilket bereder väg för en mera noggrann hushålls- och boendestatistik av det slag som erhålls från FoB.

De tekniska modifieringar som krävs i CFD:s byggnadsregisterkonstruktion för att kunna hantera även lägenhetsidentiteter är begränsade, och torde inte heller medföra några större kostnader för systemutveckling. Det är registermässigt och tekniskt relativt okomplicerat att införa en viss mängd information knuten till varje lägenhet (t ex antal rum, standard, bostadsyta). Detta låter sig göras på motsvarande sätt som nu sker med byggnadsregistrets byggnadsuppgifter (typkod, byggnadsvärde, standardpoäng m m).

Rent tekniskt bör således ett lägenhetsregister kunna upprättas utan några större problem. De största problemen och kostnaderna med ett sådant register kan förutses på den administrativa och organisatoriska sidan. De gäller sådana frågor som hur lägenhetsidentiteter skall utformas och fastställas, hur omfattande och detaljerat innehållet i registret skall vara, hur uppgifter skall insamlas och registreras och hur den löpande aktualiseringen av registret skall åstadkommas.

Frågan om lägenhetsidentiteter kan vid en första anblick verka enkel, men kan vid närmare påseende innehålla flera komplikationer. Idag förekommer flera olika identifierings- eller numreringsprinciper för lägenheter i skilda användningar hos hyresvärdar, bostadsrättsföreningar, elverk, televerket m fl. En officiell identitetssättning torde behöva ske enligt en sådan konsekvent och logisk metod att identitetsbegreppet kan användas inom flera tillämpningsområden och ges genomslagskraft.

Någon form av manuellt inventeringsarbete, på plats eller via byggnadsritningar, torde krävas vid åsättandet och fastställandet av lägenhetsidentiteter. Det torde inte vara möjligt att åstadkomma maskinella förfaranden för identitetssättningen. Någon registrerad lägesbestämning för lägenheter av samma slag som för byggnader (fastighetsbeteckning, koordinat), existerar ju inte idag. En byggnad, ett flerfamiljshus, kan ha flera portuppgångar (=adressnummer) och många våningar med flera lägenheter, vilka var och

en således skall åsättas en identitet, lämpligen i logik med sitt läge. Principerna för identitetssättningen måste följaktligen utredas och fastställas.

Vidare kan det finnas behov av att märka ut lägenhetsidentiteter och att föra in dem i hyreskontrakt m m. Under en övergångstid kommer på många håll dubbla identiteter att förekomma, den nya officiella och t ex hyresvärdens/fastighetsförvaltarens gamla identitet.

Dataregistreringen för ett lägenhetsregister torde behöva avse såväl lägenhetsuppgifter som ett antal tekniska uppgifter för varje enskild lägenhet. Ju högre ambitionsgraden är avseende de tekniska uppgifternas omfattning och detaljeringsgrad, desto större krav kommer att ställas på lagringsutrymme samt på dataregistrering och aktualiseringssystem. Tänkbara källor att hämta de tekniska uppgifterna ifrån är fastighetsägare, byggnadsnämnd (bygglovansökan), förmedlingsorgan/länsbostadsnämnden (ansökan om statligt bostadslån) och fastighetstaxering. Någon form av rapporteringsskyldighet på lägenhetsnivå måste då eventuellt införas.

För folkbokföring på lägenhet måste även folkbokföringsmyndigheterna ha fortlöpande kännedom om lägenheternas officiella identitetsbeteckningar. Frågor i samband härmed är om lägenhetsbeteckningarna skall ingå i bostadsadresserna. En väsentlig fråga är vidare om lägenhetsuppgifter och personuppgifter kontinuerligt skall ingå i samma register. Med hänsyn till ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan folkbokföringsmyndigheterna och CFD och inte minst ur integritetssynpunkt bör de hänföras till skilda register hos de berörda myndigheterna.

I princip samma frågor kan anföras beträffande ett byggnadsregister med folkbokföring på byggnader. I praktiken blir de dock väsentligt enklare att hantera, eftersom de då egentligen endast berör fastigheter med flera byggnader.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter - men utan särskiljbara lägenhetsbeteckningar - kan tillskapas inom fastighetsdatasystemet med små modifieringar i systemet och till ganska små kostnader. Tekniskt sett är det även möjligt att till en relativt

begränsad kostnad bygga ut byggnadsregistret till att även innefatta lägenhetsidentiteter. I detta fall tillkommer dock kostnader för utredning, utveckling och tillämpning av system för dataregistrering och aktualisering. Skillnaderna i berörda avseenden mellan folkbokföring på byggnad och på lägenhet torde vara likartade. Närmare klarlägganden och ställningstaganden i fråga om uppläggning av ett fullständigt lägenhetsregister och folkbokföring på i första hand lägenhet, men även byggnad, kräver ytterligare utredning.

Ett byggnadsregister med uppgifter om lägenheter med eller utan fastställda lägenhetsbeteckningar skulle ersätta de rena lägenhetsuppgifter som erhålls genom FoB. Den lägenhetsstatistik som framställs på grundval av FoB skulle kunna ersättas av en fortlöpande aktualiserad statistik. Det skulle innebära kvalitetsmässiga förbättringar. Uppgifter om bebyggelse och dennas utformning används i en rad verksamheter och sammanhang. Det gäller sådana statliga verksamheter som ankommer på bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna och statens energiverk samt fastighetstaxeringen. Kommunerna använder information om fastigheter och byggnader inom bl.a. bygglövsverksamhet, fastighetsförvaltning, teknisk förvaltning, administration av bostadsbidrag och planeringsverksamhet. Inom den enskilda sektorn används byggnadsuppgifter hos bl.a. försäkringsbolag och kreditinrättningar samt intresseorganisationer på bostadsmarknaden. Med tillgång till ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter skulle insamlingen av uppgifter för olika ändamål underlättas och dubbelarbete undvikas, vilket bör leda till besparingar.

Bostadsuppgifter i fastighetstaxeringen

Bostadsuppgifter, som motsvarar uppgifterna av detta slag i FoB, skulle kunna erhållas ur det material som hämtas in för fastighetstaxeringarna på i princip samma sätt som vid samordningen mellan FoB 80 och allmänna fastighetstaxeringen 1981.

Fastighetstaxeringsregistret är för närvarande det mest omfattande registret med detaljerad information om fastigheterna i riket samt det enda rikstäckande registret med data om byggnader. Normalt behövs inte och inhämtas inte heller specifikationer för lägenheter motsvarande de uppgifter

om bostäders utformning i fråga om antal rum och utrustningsstandard som inhämtas genom FoB. Det huvudsakliga intresset beträffande bostäder i fastighetstaxeringen gäller den samlade bostadsytan och förekommande hyresintäkter. För att de uppgifter om byggnader och fastigheter som inhämtas för fastighetstaxeringen skall kunna ersätta FoB-uppgifterna måste de ges den omfattning som de hade i den med FoB 80 samordnade allmänna fastighetstaxeringen år 1981. I den allmänna fastighetstaxeringen år 1988 för hyreshus insamlades dock lägenhetsspecifikationer för bostäder avseende rumsantal, bostadsyta och utrustning för en mycket stor del av byggnadsbeståndet. Det gällde bl.a. alla bostadsrättslägenheter. Deras antal uppgår till ca 620.000, dvs drygt en fjärdedel av det totala antalet lägenheter i flerbostadshus, som uppgår till ca 2,3 miljoner. Dessa lägenhetsspecifikationer registreras emellertid inte utan syftar endast till att ge ett underlag för fastighetstaxeringsnämndernas bedömningar.

För att ett lägenhetsregister på grundval av uppgifterna från fastighetstaxeringen skall kunna användas för den FoB-statistik som avser samband mellan hushåll och lägenheter måste uppgifterna till fastighetstaxeringen även innefatta en identitetsbeteckning för varje lägenhet, som överensstämmer med den beteckning som skulle användas i det skisserade systemet med folkbokföring på lägenhet.

Allmän fastighetstaxering sker fr o m år 1988 i tre omgångar under en sexårig omloppstid. Fastighetsbeståndet indelas i tre grupper som taxeras skilda år. År 1988 taxeras bl.a. hyreshusenheter, år 1990 småhusenheter och år 1992 lantbruksenheter. Därefter sker sedan taxering vartannat år i samma ordningsföljd, dvs. hyreshusenheter m.fl. år 1994, småhusenheter år 1996 och lantbruksenheter år 1998. För frågan om att använda lägenhetsuppgifter från fastighetstaxeringen för framställning av lägenhets- och hushållsstatistik innebär detta att statistiken inte kan hänföras till ett och samma måttillfälle.

De förslag från 1976 års fastighetstaxeringskommitté som låg till grund för regeringens förslag i prop 1984/85:222 om den nya ordningen för fastighetstaxering innefattade även en s.k. omtaxering. Denna skulle bl.a. innebära en kontinuerlig justering av faktaunderlaget för taxeringarna. Detta förslag behandlades inte i propositionen utan hänfördes tillsammans med flera

andra till frågor som krävde ytterligare överväganden innan ställning kunde tas till dem.

Hushållens sammansättning i folkbokföringen

Utan anknytning till ett system med folkbokföring på lägenhet kan inte ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter ge underlag för den information om hushållens sammansättning och boendeförhållanden som erhålls genom FoB. Denna information utgör ett av de väsentligaste underlagen för kommunernas fysiska planering och långsiktiga planering av bostadsförsörjningen.

Hushållens sammansättning kan, som tidigare (avsnitt 5.1.1) redovisats, endast ofullständigt belysas med hjälp av folkbokföringsregistren och det därpå grundade registret över totalbefolkningen (RTB). Det beror på att samhörighetsbeteckningar där endast upptas för gifta samboende och föräldrar och barn. I första hand ogifta samboende och t.ex. äldre anhöriga som ingår i flerpersonershushåll framstår som enpersonshushåll. Detta gäller huvudsakligen flerbostadshus och fastigheter med flera bostadshus. För hushåll som bebor enbostadshus på fastigheter där detta är den enda bostadsbyggnaden kan uppgift om hushållssammansättningen i princip erhållas ur folkbokföringen. Om bruket av samhörighetsbeteckning i folkbokföringen utvidgas till att omfatta även andra än gifta samboende och föräldrar och barn, och mera knyts an till den faktiska hushållsbildningen, skulle uppgifter om hushållens sammansättning motsvarande dem som erhålls ur FoB kunna erhållas fortlöpande ur RTB. I de fall där en fastighet rymmer flera byggnader skulle därutöver folkbokföringen ske på byggnad. Den direkta anknytning mellan hushållen och bostäder/lägenheter som ges i FoB skulle dock inte vara möjlig. Med tillgång till ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter, men utan lägenhetsidentiteter, skulle dock en indirekt belysning av hushållens bostadsförhållanden inom olika delar av kommunerna kunna erhållas.

Frågor med anknytning till de ovan berörda kan komma att behandlas i den nyligen tillsatta kommittén (Fi 1988:02) med uppdrag att utarbeta förslag till genomförande av en ny organisation för folkbokföringen. I kommitténs direktiv (Dir 1988:4) anføres att folkbokföringsregistrens viktigaste funktion

i framtiden är att tillgodose samhällets behov av basuppgifter. Mot bakgrund härav är det väsentligt att registrens innehåll motsvarar kravet på relevanta uppgifter. Kommittén bör därför enligt direktiven kartlägga de faktiska behov av basuppgifter som finns i samhället. Det kan därför finnas anledning att inleda kommitténs arbete i denna del med en enkät till användarna av folkbokföringsuppgifter. I detta sammanhang är det viktigt att forskningens intresse av uppgifter beaktas. I direktiven anförts vidare att en fråga med bl.a. tekniska konsekvenser att ta upp för kommittén är på vilket sätt en persons samhörighet med annan person bör komma till uttryck vid personregistreringen.

Det är f.n. oklart om eller i vilken mån härmed avses en ovan nämnd utvidgning av bruket av samhörighetsbeteckningar. Ur här berörda synpunkter skulle det vara av värde om kommittén ingående undersöker och överväger möjligheterna till ett utvidgat bruk av samhörighetsbeteckningar i folkbokföringen.

Yrkesuppgifter ur register

FOBALT övervägde uppbyggnaden av ett yrkesregister på grundval av uppgifter från respektive folkbokföringen, lönestatistiska register, självdeklarationerna och sjukförsäkringssystemet. Utredningen föreslog därefter att man vart femte år skulle bygga upp ett yrkesregister med uppgifter från försäkringskassorna som primär källa. Tillgängliga löneregister, lantbruksregistret, centrala företagsregistret och ett nyskapat sysselsättningsregister skulle användas för kompletteringar. Uppgifterna om yrke från försäkringskassorna skulle hämtas från till dessa inkomna inkomstanmälningar (SGI-blanketter).

Riksförsäkringsverket (RFV) hade i sitt remissyttrande över rapporten inga principiella erinringar mot ett yrkesregister som baserades på yrkesuppgifter från försäkringskassorna. Verket fann även att ett yrkesregister skulle vara av intresse för den utvärderingsverksamhet som verket bedriver inom socialförsäkringsområdet. Yrkesuppgifter hade i dessa sammanhang ansetts vara av intresse, men hade av ekonomiska skäl inte kunnat tas med.

I prop. 1983/84:85 om FoB 85 anförde föredraganden att FOBALT:s förslag

om yrkesregister inte borde genomföras. Skälet härtill var främst att kvaliteten inte torde bli godtagbar, framför allt på längre sikt, på grund av brister i de register som då var aktuella.

Från RFV har underhand upplysts att verket fortfarande har minst lika stort intresse av ett yrkesregister som tidigare. De tekniska möjligheterna att få till stånd ett sådant inom sjukförsäkringssystemets ram torde även vara goda. De hänger samman med den framtida utvecklingen av datasystemen för försäkringskassorna och RFV.

Utvecklingen av datasystemen utreds inom RFV av den s.k. FAS 90-utredningen, som i mars 1988 lade fram en rapport med sina överväganden och förslag. I rapporten pekas på att bättre underlag behövs för uppföljning och utvärdering av socialförsäkringens effekter, liksom för bedömning av möjligheter till rehabilitering och förebyggande åtgärder. I rapporten framhålls bl.a. följande.

Genom socialförsäkringssystemets mycket stora betydelse för samhällsekonomin och det därmed sammanhängande kravet på allt högre effektivitet ökar den uppföljande och utvärderande verksamheten i betydelse. Detta har också framhållits i prop 1982/83:127 om vissa administrativa frågor inom den allmänna försäkringen m.m. och senast i budgetpropositionen 1987/88:100.

De ökade kunskaper som samhället successivt tillägnar sig om orsakerna till ohälsa och utslagning kan också utnyttjas för att förbättra socialförsäkringssystemet - minska kostnaderna och höja välfärden. Genom satsningar på rehabilitering och förebyggande åtgärder kan sannolikt stora sådana välfärdsvinster åstadkommas. Denna insikt har lett till att verket och kassorna i sina gemensamma övergripande mål för verksamheten också angivit rehabilitering som ett väsentligt område.

En av förutsättningarna för ett lyckat rehabiliteringsresultat är att presumtiva ärenden uppmärksammas tidigt. För att välja ut sådana sjukdomsfall där rehabiliteringsinsatser kan förväntas ge ett gott resultat behövs bättre urvalsmetoder och delvis andra urvalskriterier än som nu finns tillgängliga. Det gäller bl.a. uppgifter om yrke, arbetsgivare/arbetsställe

och anställningstid i yrket. Sådana uppgifter behövs också som underlag för val av lämpliga åtgärder i det enskilda fallet.

Förutom i sin egen verksamhet har försäkringskassorna och RFV behov av ett mera omfattande informationsunderlag av angivet slag i sin samverkan med utomstående intressenter såsom arbetsgivare, kommuner och arbetarskyddsverket. Landstingens ansvar för hälso- och sjukvården innebär bl.a. att de tillsammans med andra samhällsorgan skall försöka påverka faktorer som leder till sjukdom och ohälsa. En viktig del i detta arbete är att kartlägga befolkningens hälsotillstånd och undersöka samband mellan miljö och ohälsa. Kommunerna har ansvar för miljöfrågor. Även här finns behov av information om sjukdomar och skador. Det största intresset gäller eventuella samband mellan sjukfall och sjukdomsmönster inom olika regioner å ena sidan och miljöfarliga industrier o.d. å den andra.

Arbetarskyddsverket med yrkesinspektionen har bl.a. för sitt datasystem för samordnad information om arbetsskador och arbetsställen (ISA/SARA) behov av uppgifter även om skador och sjukdomar som ännu inte har anmälts som arbetsskador.

De av FAS 90-utredningen konstaterade informationsbehoven kan tillgodoses genom det av utredningen i första hand förordade s.k. FAS 90-förslaget. Det är ett datasystem som bygger på samverkan mellan register och datautrustning på både central och lokal nivå. Under förutsättning av regeringens och riksdagens beslut om att systemet skall införas bör det kunna tas i bruk successivt under åren 1992-1994.

Yrkesuppgifter skulle enligt FAS 90-förslaget registreras lokalt vid försäkringskassornas 430 lokalkontor som också skulle handha registren, eventuellt i viss regional samverkan mellan flera lokalkontor. De lokala registren skulle dock kunna sambearbetas centralt hos RFV för sammanställning av ett rikstäckande register.

Yrkesuppgifterna förutses kunna inhämtas genom blanketterna för sjukanmälan och anmälan om ändrad inkomst. Under ett år inlämnas sjukanmälningar från ca 60 procent av befolkningen. Anmälningar om ändrad inkomst bör i princip lämnas av hela befolkningen varje år. För att snabbt få till

stånd ett fullständigt register kan det emellertid bli nödvändigt att företa en särskild uppgiftsinsamling i samband med att registret upprättas. Den lokala registerhållningen i FAS 90-förslaget innebär att kodningen av yrkesuppgifterna skulle ske vid lokalkontoren. Genom att dessa också har tillgång till uppgifter om arbetsgivare och arbetsställe och lokalkännedom bör yrkesuppgifterna bli av god kvalitet. För detta talar också att försäkringskassorna har direkt användning av "riktiga" uppgifter.

Redan innan FAS 90-förslaget kan genomföras bör det finnas möjligheter att ställa samman ett yrkesregister i det nuvarande centraliserade datasystemet under åren 1990-1992. Det kräver dock insats av särskilda resurser. I fråga om personal rör det sig om ca 50 års-arbeten eller ca 8 milj.kr. om året. En kortsiktig lokal lösning kan också tänkas. Den skulle innebära att yrkesregister läggs upp lokalt i särskilda smådatorer vid lokalkontoren på sätt som redan prövats i en försöksverksamhet. Yrkesuppgifterna blir dock då inte direkt användbara i kassornas löpande verksamhet.

För att kodningen av yrkesuppgifterna skall bli likartad över hela landet krävs omfattande utbildning och fortlöpande centralt stöd. Det är viktigt att yrkesuppgifterna anges på ett så preciserat sätt att de kan ligga till grund för en enhetlig kodning och registrering. Möjligheterna att även i detta sammanhang använda det system med automatisk kodning som utarbetats inom SCB och tillämpats i de senaste FoB-arna bör undersökas.

Urvalsundersökningar

I olika sammanhang, bl.a. i FoB-kommissionens delrapport har behandlats möjligheterna att kunna ersätta FoB-information med information från urvalsundersökningar. I det följande lämnas synpunkter på fördelar och nackdelar med några olika slag av urval som främst kan vara av betydelse i viss forskning.

Representativa urval

I dag existerar flera löpande urvalsregister som byggts upp för speciella ändamål, t.ex. arbetskraftsundersökningarna (AKU) och undersökningarna om levnadsförhållanden (ULF). Dessa innehåller inom sina områden vä-

sentligt fler uppgifter än vad som någonsin varit tänkbart att låta ingå i en generell FoB. Den begränsade storleken på ett urval, jämfört med en totalundersökning, medger dels att fler sorters uppgifter kan tas med och dels att större ansträngningar kan läggas ner på att upprätthålla en hög kvalitet på varje insamlad uppgift inom ramen för en totalt avsevärt lägre kostnad. Dessutom kan uppgifterna erhållas snabbt och det erhållna registret blir jämförelsevis litet och hanterligt för forskaren. Med en relativt måttlig utökning av variabelmängden kan sådana register kompletteras med de framför allt demografiska uppgifter som de nu saknar men som finns i FoB. En sådan komplettering av t.ex. AKU i kombination med en väsentlig utökning av urvalets storlek skulle kanske kunna bli ett attraktivt alternativ till FoB- och registerdata för många samhällsvetenskapliga undersökningar.

Urvalsregistrens nackdelar är också välkända. Det rena statistiska, slumpmässiga urvalsfelet medför att inferens för små grupper och små regioner, speciellt i kombination, inte kan göras. Det krävs mycket stora urval för att ens kunna påstå något om befolkningen som helhet i varje kommun med acceptabel precision. Motsvarande påståenden om t.ex. 16-åringar, invandrare eller arbetslösa blir meningslösa för enstaka små kommuner, om de inte baseras på något som närmar sig en totalundersökning eller en totalundersökning av målgruppen. En sådan detaljerad beskrivning är dock huvudsakligen aktuell som utredningsunderlag. Inom mer teoretiskt orienterad samhällsforskning är nog en sådan detaljerad men ändå ytlig beskrivning inte så vanlig.

Territoriella urval

Ett alternativ till att slumpmässigt välja individer i Sverige är att välja alla individer i ett fåtal regioner. Ett sådant urval kan motiveras med att det statistiska urvalsfelet för många problemställningar inte är den viktigaste invändningen mot ett slumpmässigt urval. Invändningen är snarare att ett samhällsvetenskapligt undersökningsproblem ofta speglar ett komplext samspel mellan flera olika egenskaper hos individen, mellan individerna och mellan individen och omgivningen. Det räcker t.ex. inte att registrera sysselsättning för att belysa individens välfärd. Det räcker inte heller med en rad rent individuella uppgifter som om kön, ålder, bostad, utbildning,

yrke, inkomst etc eftersom förhållandena till andra individer också har stor betydelse, t.ex. antal hushållsmedlemmar och deras egenskaper. Dessutom har individens tillgång till passande arbetstillfällen, utbildningar, serviceanordningar, bostads- och naturmiljö etc i omgivningen stor betydelse.

Med ett slumpmässigt urval bryts anknytningarna mellan individuellt beskrivna individer liksom mellan individ och omgivning, vilket omintetgör många viktiga undersökningar, t.ex. av sambandet mellan lokala miljöförändringar och individuell hälsa. Att ersätta individuella kopplingar med aggregerade indikatorer kan i många fall snedvrider undersökningsresultaten mer än effekten av att de registrerade individuppgifterna inte utgör ett obundet slumpmässigt urval ur Sveriges befolkning.

Samordnade urval

En kombination av territoriella och representativa urval föreslås i betänkandet (SOU 1987:38) Arkiv för individ och miljö från utredningen angående intensivdataområden och individbaserade urvalsserier inom arkivväsendet. Bakgrunden är här att någon form av gallring måste utföras i de hyllmil av handlingar som årligen produceras inom stat och kommuner. Vad bör sparas? Vilken bevarandepprincip är effektiv i den meningen att det sparade materialet ger så god information som möjligt för olika typer av studier till så låg kostnad som möjligt?

Utredningen föreslår att ett treprocentigt representativt Sverigeurval kombineras med totalinsamling i fyra län (fyra intensivdataområden) med elva procent av befolkningen, totalt 14 procent. Motivet för att föreslå ett intensivdataområde är samma som för de ovan diskuterade territoriella urvalen. Områdena skall vara desamma för olika dataproducenter och arkivbildare. I dessa områden är det därför möjligt att studera samspel och orsakssammanhang, som rör tvärsektoriella förhållanden, t.ex. hur miljöförändringar påverkar människors hälsa.

Antag exempelvis att en viss undersökning erfordrar en arbetsmiljövariabel som finns i ett register med en tiondel av alla arbetsplatser, en bostadsmiljövariabel som finns i ett register med tio procent av alla bostäder och en tredje hälsovariabel som finns i ett tredje lika stort medicinskt

individregister. Om urvalen till dessa tre register är oberoende av varandra (liksom flertalet av dagens arkiv-respektive urvalsregister) blir det mycket få individer som har uppgifter om alla tre variablerna samtidigt. Det går knappast att spåra något samband mellan miljö och hälsa baserat på denna promille av populationen. Om registren däremot avser alla arbetsplatser, bostäder och individer inom samma begränsade område har större delen av urvalet, dvs närmare tio procent av befolkningen uppgifter om alla tre variablerna. Det senare materialet blir således nästan hundra gånger större än det förra och torde, trots att det ej är lika "Sverigerepresentativt" ge ett bättre underlag för många undersökningar. Skillnaden blir givetvis proportionsvis större för varje ytterligare miljövariabel eller individegen-skap som erfordras.

Den föreslagna samordningen kan således ge nya förutsättningar för många forskningsuppgifter. De basuppgifter som finns i FoB eller motsvarande register ger inte ensamma samma ingående information om viktiga samhällsfenomen. Däremot erfordras sådana uppgifter ofta som ett viktigt komplement, som "reduktionsbas". Man behöver veta hur många människor i olika områden, kön, åldrar, yrken, bostäder och hushåll etc som kan bli berörda av en viss miljöstörning, smitta, utbildning, m m.

Om förslaget angående intensivdataområden och urval realiserats är det således angeläget att en eventuell reduktion av innehållet i FoB inte drabbar dessa områden och individer. Det skulle reducera användbarheten av dessa nya samordnade arkiv. I ett sådant perspektiv är det dock också viktigt att uppgifter av FoB-karaktär finns för övriga områden i landet, bl a för att via dessa gemensamma variabler kunna generalisera resultat från studier i intensivdataområden till övriga områden i Sverige.

5.1.6 Integritetsfrågorna

Allmänt

Tidigare (avsnitt 3.4.4) har berörts den oro för personregistrering och för risker för otillbörligt integritetsintrång som finns hos en del bland allmänheten, även när det gäller statistikregister inklusive FoB-registren. Särskilt samkörningar av olika personregister uppfattas av många som förenat med

särskilda integritetsrisker. Hur utbredd denna oro är kan inte anges med någon större precision, men vad som sägs i det följande kan ge en fingervisning om omfattningen.

En viss uppfattning om allmänhetens inställning till personregister och statistik i allmänhet kan erhållas ur olika opinionsundersökningar som har genomförts av SCB.

En undersökning om "Data och integritet", som FoB-kommissionen hänvisar till i sin rapport "Säkerhet, sekretess och integritet i 1985 års Folk- och bostadsräkning" (Ds C 1986:9), genomfördes år 1984. Enligt denna ansåg 18 procent av ett urval av befolkningen i åldrarna 18-74 år att det är befogat att SCB har personregister på data, 15 procent trodde att det finns risk att personliga uppgifter från SCB kan komma ut och användas på ett sätt som man ogillar och därutöver 16 procent trodde att så "kanske" är fallet. Hela 45 procent instämde i att de var skrämda av myndigheternas möjligheter att med hjälp av dataregister kontrollera medborgarna, men endast 5 procent ansåg det innebära ett intrång i privatlivet att medverka i en statistisk undersökning.

På uppdrag av data- och offentlighetskommittén har SCB utfört en undersökning om "Allmänhetens inställning till personnummer". I anslutning härtill gjorde SCB en kompletterande undersökning om "SCB:s image 1986". Undersökningarna avsåg ett urval av befolkningen i åldrarna 16-74 år. Undersökningarna visade bl.a. följande.

Enligt den första undersökningen ansåg 34 procent av de svarande att det var befogat att SCB har personregister, medan 26 procent ansåg det vara tveksamt och 29 procent obefogat. Den största förståelsen för personregister fanns gentemot sjukhus, försäkringskassan och skattemyndigheterna för vilka resp. 79, 76 och 71 procent fann det vara befogat med personregister. I fråga om riktigheten av att föra över uppgifter från register för bl.a. folkbokföring och beskattning till olika institutioner m.fl. ansåg 30 procent att det var riktigt när det gällde SCB, och 21 procent att det kanske var riktigt. I fråga om andra institutioner o.d. var motsvarande tal för socialvården 34 och 20 procent, för bank 35 och 19 procent, för socialstyrelsen 24 och 20 procent och för forskningsinstitutioner 14 och 17 procent.

Jämfört med en motsvarande undersökning år 1984 hade förståelsen för personregister och överföring av uppgifter genomgående minskat.

Enligt den andra undersökningen ansågs statistik som ett underlag för samhällsplaneringen vara mycket viktig av 47 procent av de svarande, och ganska viktig av 38 procent. Statistikens betydelse som samhällsinformation för den enskilde medborgaren ansågs mycket viktig av 17 procent, och ganska viktig av 48 procent.

I fråga om skyddet för uppgifter om enskilda personer trodde 31 procent att det fanns risk för att uppgifter om personliga förhållanden kan komma ut och användas på ett sätt som de ogillar. 42 procent trodde att det kanske finns risk för detta, medan 19 procent inte trodde att det finns sådan risk. En jämförelse med tidigare undersökningar visade att uppfattningen att det inte finns risk för den personliga integriteten minskat sin andel bland de svarande från 69 procent år 1976 till 58 procent år 1980, 61 procent år 1984 och som nämnts 19 procent år 1986.

De refererade undersökningarna gäller allmänhetens oro för och inställning till personregistrering och statistik i allmänhet. I vilken utsträckning samma slutsatser kan dras beträffande FoB-registren är svårt att säga.

Data- och offentlighetskommittén ansåg i en kommentar (SOU 1987:31, sid. 94) till undersökningen att mycket tyder på att oron och missnöjet över den utbredda användningen av personnummer främst riktar sig mot vad man uppfattar som "onödig" användning av personnummer, men också mot "onödig" insamling och registrering av personuppgifter. Kommittén framhöll även att undersökningarna visar att allmänhetens kännedom om data-samhället är ganska dålig. Särskilt de som är äldre och de som har låg utbildning uppger att de har små kunskaper om datorer. Med bättre kunskaper följer en mera positiv attityd till datoranvändningen, men också i viss mån en mera kritisk inställning till de kontroll- och övervakningsmöjligheter som personregistreringen medför. De yngre åldersgrupperna har genomgående en större förståelse för såväl personregistrering som användning av personnummer.

Datainspektionen har i sin verksamhet över åren kunnat iaktta att det hos

en del av allmänheten alltså finns en oro för utvecklingen på dataområdet och registreringen av personuppgifter. Man är orolig för både det man tror sig känna till och det man inte känner till.

Enligt datainspektionens erfarenheter, baserade på formella klagomål och informella förfrågningar, består oron av att man inte vet vad registren används till och hur de hanteras. Man är rädd för att olika register kan samköras för olika syften, och för vad som skulle hända om ett annat samhällsskick infördes eller om en främmande makt kom över informationen. Till detta kommer de som, oavsett gällande sekretessregler och vidtagna säkerhetsåtgärder m.m., anser att uppgifterna tillhör dem och inte för något syfte får användas av någon annan utan deras samtycke. Dessa människor känner en diffus oro som oftast är svår att konkretisera. En återkommande synpunkt är också att uppgifterna sparas längre än vad registerändamålet motiverar och att man därigenom känner sig lurad. Man saknar också ofta förståelse för offentlighetsprincipen och gällande arkivbestämmelser. Hur massmedierna presenterar en undersökning är av största betydelse, vilket de varierande siffrorna beträffande allmänhetens attityder enligt det ovan relaterade antyder.

Eftersom integritetsfrågorna har stor betydelse och påverkar de beslut som fattas på olika nivåer beträffande personregister är det lämpligt, att försöka strukturera de farhågor som finns bland såväl allmänheten som beslutsfattare:

- man tror att uppgifterna kan användas på ett otillbörligt sätt
- man vet inte hur uppgifterna skall användas (statistik, beslutsunderlag?)
- man är inte övertygad om att insamlingsrutinerna garanterar ett fullgott skydd
- man misstror sekretesskyddet
- man litar inte på att uppgifterna skulle vara skyddade vid drastiska politiska förändringar eller krig
- man är oroad för samkörningar som görs eller skulle kunna göras
- man anser sig själv "äga" uppgifterna.

För att möjliggöra en så långt som möjligt meningsfull diskussion om integritetsriskerna, oron för otillbörliga integritetsintrång och vad som eventuellt bör göras för att undanröja integritetsriskerna, måste begreppet "personlig integritet" och riskerna för otillbörligt intrång i denna granskas närmare.

Tidigare diskussioner

Frågor om den personliga integriteten och skydd mot otillbörligt intrång i denna har allmänt, mot bakgrund av datateknikens och informationssamhällets utveckling, behandlats av en rad utredningar under senare år. Senast har data- och offentlighetskommittén ingående behandlat integritetsfrågorna i samband med personregistrering i betänkandena (Ds Ju 1987:8) Integritetsskyddet i informationssamhället 3, grundlagsfrågor, och (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationsamhället 4, Personregistrering och användning av personnummer. Integritetsfrågor med särskild inriktning på FoB har behandlats i FoB-kommissionens delrapport (Ds C 1986:9).

FoB-kommissionen konstaterar att det inte finns någon självklar definition på vare sig begreppet personlig integritet eller på intrång i denna. Datalagen använder begreppen men definierar dem inte. En grundtanke vid lagens tillkomst sägs ha varit att den enskilde bör få ha tillgång till en fredad sektor inom vilken han/hon kan avvisa sådan inblandning från det allmänna eller från andra, som kan uppfattas såsom otillbörlig. I sammanhanget framhålls emellertid också att den enskildes rätt att bli lämnad i fred inte kan vara absolut i ett samhälle, utan att ett visst mått av intrång i privatlivet måste accepteras.

Data- och offentlighetskommittén ¹⁾ konstaterar att varken svensk lagstiftning eller svensk doktrin innehåller någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet. Orsakerna till detta är många. Begreppet i sig är svårt att definiera. I konkreta avvägningsfrågor föreligger betydande åsiktsskillnader. Kommittén refererar också försök till definitioner i svenska och utländska utredningar o.d. Den finner att gemensamt för de flesta

1) Ds Ju 1987:8, sid 29-32

försöken är att de utgår från att den enskilde har rätt till en fredad sektor. I dagens samhälle har man inte ansett det praktiskt möjligt att tillämpa ett utpräglat individualistiskt synsätt. Man kan således knappast hävda att den enskildes privata sektor omfattar alla uppgifter om den enskilde och att han helt disponerar över dessa. Den fredade sektorn måste få begränsas av samhällets krav i vissa avseenden. Hur långt dessa begränsningar kan tillåtas gå är säkerligen en bedömning som varierar starkt mellan olika individer och mellan olika sammanhang. Det är emellertid inte heller möjligt att enbart ta samhällets krav på gemenskap som utgångspunkt för gränsdragningen kring den enskildes privata sektor. Lösningen torde stå att finna i en rimlig kompromiss mellan den enskildes och samhällets krav.

Möjligen är det också så, enligt kommittén, att det knappast är ändamåls- enligt med en lagregel som definierar begreppet personlig integritet, utan att det är lämpligast att fortsätta på den inslagna vägen med att ange avgörande faktorer från fall till fall.

I sina överväganden om personregistrering och personnummer har data- och offentlighetskommittén 2) också anför, att frågan om hur långt man vill gå när det gäller att skydda den enskildes integritet genom att vara restriktiv med att tillåta ny eller utökad personregistrering alltid måste avgöras vid en politisk bedömning.

FoB-kommissionen har som redovisats tidigare (avsnitt 3.4.4) tämligen ingående behandlat integritetsfrågorna i samband med personregistrering. Kommissionen framhåller att det centrala i debatten om integritetsfrågorna är allmänhetens oro som enligt de ovan relaterade statistiska undersökningarna uppenbarligen finns. Oron gäller allmänt den stora mängden uppgifter och den av individen okontrollerade överföringen av uppgifter mellan olika register, dvs. det som allmänt kallas "samkörningar", särskilt när det gäller känslig information. Det finns en oro även över användningen av personnummer och att informationen skall bli felaktig eller feltolkas. I många fall ses emellertid FoB-arna mindre som ett integritetshot än som en av andra skäl mindre önskvärd företeelse.

2) SOU 1987:31, sid. 114

Bland dem som ser den personliga integriteten hotad när det gäller FoB urskiljer kommissionen fyra faktorer som kan utgöra ett integritetshot, nämligen den närmaste omgivningen (de lokala granskningsorganen), de som i sin tjänsteutövning har eller kan skaffa sig tillgång till individuppgifter, vad som ibland kallas "storebror" eller "kontrollsamhället", och slutligen vad nya makthavare kan tänkas använda uppgifterna för.

FoB-kommissionen berör även massmediernas roll i sammanhanget. De har fört ut saklig information om FoB men också presenterat denna på ett ibland vilseledande sätt vad gäller bl.a. sekretessskyddet för statistikuppgifter.

Till belysning av debatten i integritetsfrågor i samband med personregistrering för i första hand forskningsändamål kan hänvisas till en rapport från brottsförebyggande rådet (BRÅ) om "Metropolitprojektet -Metropolit i massmedia, En studie av hur Metropolitprojektet bevakades och beskrevs av TV och Stockholmstidningarna" av Gunilla Qverin (BRÅ, Forskningsenheten, Stockholm, augusti 1987, 1987:4). En allmän avslutande slutsats i rapporten är att metropolitforskarna i legal mening inte företagit sig något som helst oegentligt. Trots det var kritiken från allmänhet, massmedier och på en del punkter från datainspektionen skarp. Diskrepansen mellan vad som visade sig accepteras av enskilda individer och vad lagstiftningen tillåter är stor. Forskarna behöver förklara vad de gör och de måste tillämpa det informerade samtycket om allmänheten skall ha förtroende för dem.

FoB-gruppens synpunkter

Allmänna förutsättningar

FoB-registren inrättas och förs med stöd av lag, varvid en särskild lag stiftas inför varje folk- och bostadsräkning. I lagen om 1985 års räkning (1984:531) ges detaljerade regler om registrets innehåll, ändamål och användning, hur uppgifterna får inhämtas m.m. Uppgifterna är skyddade enligt bestämmelsen i 9 kap 4 § sekretesslagen (1980:100). Vidare meddelar datainspektionen de föreskrifter enligt datalagen som inspektionen bedömer erforderliga för att förebygga risk för otillbörligt integritetsintrång i

den mån sådana föreskrifter inte meddelats av regering eller riksdag. Beträffande FoB 85 har den särskilt inrättade FoB-kommissionen därutöver haft en övervakande funktion.

Detta sammantaget borde utgöra en garanti för att inte någon risk för otillbörligt integritetsintrång skall uppkomma, vilket uppenbarligen varit den politiska majoritetens uppfattning. Icke desto mindre finns, som de ovan relaterade undersökningarna antyder, hos en del fortfarande en oro för mera omfattande personregister för statistiskt bruk. Hur stor denna oro är beträffande just FoB-registren vet man inte med säkerhet, men uppenbarligen finns den även här.

Förhållandet att, som tidigare (avsnitt 3.2.5) redovisats, 95 procent av de uppgiftsskyldiga i FoB 85 lämnade begärda uppgifter utan påminnelse eller anmaning skulle kanske kunna tolkas så att inställningen till uppgiftslämnande i samband med FoB är mera positiv än vad som framgår av de allmänna undersökningarna. I sammanhanget måste dock beaktas att uppgiftslämnandet i FoB är en skyldighet och sanktionerat med hot om tvångsåtgärder.

Inställningen till FoB kan också tänkas påverkas negativt med hänsyn till att uppgiftsinsamlingen är mera uppmärksammas och numera regelbundet föranleder debatt i massmedierna.

Ett antagande om att allmänhetens benägenhet att lämna uppgifter till FoB skulle vara större än när det gäller annan statistik motsägs i viss mån av den av FoB-kommissionen framförda uppfattningen att en FoB baserad på frivillighet kan antas få stora bortfallsproblem. Denna uppfattning delas av så gott som alla remissinstanser som har behandlat denna fråga.

Oavsett i vilken mån resultaten från de allmänna attitydundersökningarna är giltiga för FoB ger de dock utgångspunkter för bedömning av i vilka avseenden FoB och däri ingående skilda förfaranden innebär eller upplevs innebära större eller mindre risker för otillbörliga integritetsintrång. Därmed ges också underlag för bedömning av åtgärder som kan vara ägnade att minska riskerna och oron för integritetsintrång.

Det finns således anledning att anta att några känner oro även i samband med FoB-registrering, och man bör därför till en början försöka strukturera problemet.

En allmän iakttagelse, som bekräftas av undersökningsresultaten och även av datainspektionens erfarenheter, är att många känner oro för det okända. Kunskaper om ändamålet med registrering av uppgifter och deras användning ökar förståelsen för registreringen. Personregister hos sjukhus, försäkringskassan och skattemyndigheterna, där verksamheterna får förutsättas vara allmänt väl kända och accepterade, anses vara mera befogade än register hos SCB. Samtidigt kan noteras att förståelsen för användningen av statistik som underlag för samhällsplaneringen är stor. Överföring av uppgifter från t.ex. folkbokförings- och beskattningsregister till andra institutioner röner störst förståelse när det gäller medborgarna mera näraliggande sådana som socialvård och banker. Den är ungefär lika stor i fråga om SCB, men mindre för en central myndighet som socialstyrelsen och avsevärt mindre för forskningsinstitutioner. Data- och offentlighetskommittén har också ansett sig kunna konstatera att oron och missnöjet över användningen av personnummer främst riktar sig mot bl.a. "onödig" registrering. FoB-statistiken torde i berörda avseenden få anses jämförbar med annan samhällsstatistik.

En källa till oro är misstro mot att skyddet för insamlade uppgifter är tillfredsställande, dvs en ganska spridd uppfattning att det finns risk för att uppgifter om personliga förhållanden kan komma ut och användas på ett inte önskvärt sätt. FoB-kommissionen har angett fyra "kretsar" som i samband med FoB av många anses hota integriteten. Det kan konstateras att i nuvarande förfaranden för FoB med frågeblanketter till allmänheten är de "kretsar" som omfattar den närmaste omgivningen och personer som i sin tjänsteutövning har tillgång till uppgifter betydligt större än när det gäller annan statistik, där uppgifter också inhämtas med särskilda frågeblanketter.

I detta sammanhang är det av betydelse om uppgifterna är av "känslig" art eller inte. FoB-kommissionen har anfört att till "känslig" information hör inte bara uppgifter om kriminalitet, sociala misslyckanden etc., utan också s.k. mjukdata, dvs. omdömen och värderingar från andra. Med hänvisning

till att 38 procent av de tillfrågade i undersökningen om "Data och integritet" såg uppgifter om bl.a. ålder och inkomst i offentliga register som ett intrång i privatlivet konstaterar kommissionen att FoB-blanketterna innehåller personnummer, varav ålder och kön framgår, men att blankettuppgifterna i övrigt inte brukar anses tillhöra de känsligaste.

Uppfattningarna om vad som är "känsliga" uppgifter varierar givetvis mycket. Någon entydig och allmänt omfattad bestämmning är svår att ange. I datalagen har personregister med vissa slag av uppgifter enligt 4 § kringgärdats med särskilda restriktioner. Det gäller bl.a. uppgifter om brott, brottspåföljder, missbruk, psykiatrisk vård eller omsorg, sjukdom eller hälsotillstånd, hjälp inom socialtjänsten, ras, politisk uppfattning och religiös tro. Det förtjänar dock att påpekas att bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvård och myndigheter inom socialtjänsten är undantagna från tillståndsplikten för personregister som de för inom ramen för sin verksamhet, även om de innehåller vissa uppgifter enligt 4 §. Uppgifter som enligt det sagda av lagstiftaren ansetts som särskilt integritetskänsliga förekommer inte i FoB-registren.

En stor källa till oro för integritetsintrång som på intet sätt är begränsat till FoB är att uppgifter hämtas från andra dataregister genom s.k. samkörningar eller sambearbetningar. Oron som den kommer till uttryck i olika sammanhang kan här ha olika inriktningar. Man hävdar bl.a. att sambearbetningarna leder till att myndigheten eller användaren kan skaffa sig en total "bild" av den enskilde, som denne upplever som känslig även om ingen av de enskilda uppgifterna i och för sig är det. Det kan också gälla att felaktiga uppgifter i ett register kan spridas och att effekterna därigenom förvärras och att informationen sedan misstolkas. Man anser sig också sakna tillräckliga garantier för att inte ett register samkörs med andra för nya syften, och att inte uppgifter kommer ut, eller att uppgifterna i statistikregister inte under några förhållanden kommer att användas mot den enskilde. Det finns anledning att anta att allmänhetens oro och inställning påverkas av hur ett register eller en undersökning presenteras i massmedierna. Uppenbarligen är det inte alltid så lätt att skilja på teoretiska möjligheter och verkliga risker.

Det finns anledning att här erinra om den avgörande skillnaden mellan

register för framställning av statistik och register som skall användas för administration, underlag för beslut i enskilda fall eller åtgärder mot den enskilde. Skapas fullständiga garantier mot användning för annat än statistikframställning beträffande sådana register måste rimligtvis integritetsriskerna vara mindre än vad gäller register för administrativa ändamål. I så fall saknar rädslan för att myndigheten får en total "bild" av den enskilde relevans, likaså påståendena om ett "storebrorsamhälle" som förutsätter att man i övervakningssyfte använder uppgifter om den enskilde.

I FoB upprättas ett personregister, FoB-registret, genom insamlande av uppgifter från blanketter och sambearbetning av flera skilda register, vilket kan vara en orsak till oro för integritetsintrång. FoB-registret skiljer sig därigenom inte från andra register som upprättas för statistikändamål. Det torde inte vara meningsfullt att söka fastställa den mängd av uppgifter som skulle kunna anses godtagbar från integritetssynpunkt, eftersom integritetsriskerna är mer intimt kopplade till andra faktorer än mängden uppgifter som sådan. Registret bör således bedömas och behandlas på samma sätt som andra personregister när det gäller innehåll av uppgifter, ändamål, risker för integritetsintrång, sekretesskydd m.m.

För bl.a. sambearbetning av personregister gäller enligt datalagen (1973:289) särskilda restriktioner. I lagens 2 § andra stycket 4 pkt. föreskrivs att det behövs tillstånd av datainspektionen för att inrätta och föra personregister som skall innehålla personuppgifter som inhämtas från något annat personregister, om inte registreringen av uppgifterna eller utlämnandet av dessa sker med stöd av författning, datainspektionens beslut eller den registrerades medgivande. I samband med tillstånd skall datainspektionen enligt 5 § meddela föreskrift om ändamålet med registret. Tillståndet får vidare begränsas till viss tid om särskilda skäl föreligger. Enligt motivuttalande i prop. 1981/82:189 bygger bestämmelsen i 2 § på den allmänt godtagna principen när det gäller personregistrering, att personuppgifter som har samlats in för ett visst register i princip inte bör utnyttjas för andra register. Bestämmelsen bör emellertid även kunna ses som ett uttryck för att sambearbetning av personregister kan medföra särskilda risker för integritetsintrång.

För personregister som beslutas av riksdagen eller regeringen behövs enligt

2a § inte tillstånd av datainspektionen. Innan sådant beslut fattas skall dock yttrande inhämtas från datainspektionen i fråga om bl.a. personregister som upprättas genom sambearbetning. Datainspektionen skall också enligt 6a § meddela de föreskrifter för sådant register som bedöms erforderliga för att förebygga risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet, i den mån inte regeringen eller riksdagen har meddelat sådana föreskrifter. FoB-registret inrättas efter beslut av riksdagen. För detta som s.k. statsmaktsregister gäller då de särskilda bestämmelserna om undantag i fråga om tillstånd m.m.

I lagen (1984:531) om FoB 85 anges emellertid i 21 § vilka sambearbetningar av olika register som får ske och vilka uppgifter som härvid får hämtas ur dessa register. För andra sambearbetningar krävs enligt 22 § beslut eller tillstånd av datainspektionen enligt datalagen.

Det kan givetvis ifrågasättas om riskerna för integritetsintrång blir mindre för att regeringen eller riksdagen beslutar om att inrätta ett personregister. Före ett sådant beslut skall dock datainspektionens yttrande inhämtas, och registret blir föremål för en allsidig politisk granskning med en avvägning mellan samhällets legitima intressen och medborgarnas krav på integritetsskydd.

Som ovan antytts anses sambearbetningar av register vara speciellt integritetskänsliga, vilket också torde vara sant om det erhållna registret skall användas för administration eller riktade åtgärder. I statistiksammanhang är slutsatsen långt ifrån lika självklar. Där bör integritetsbedömningen utgå från det sålunda upprättade registret som om det hade skapats utan sambearbetning.

I det fall ett nytt och bestående personregister skapas som ett resultat av att uppgifter hämtas från andra personregister är det enligt vedertagen uppfattning helt klart fråga om sambearbetning av personregister. När det däremot gäller sambearbetning av olika personregister endast för att framställa ett avidentifierat register för statistikändamål är meningarna delade, men enligt rådande synsätt och datainspektionens praxis är det ändå ett förfarande som skall prövas enligt datalagen. Allt maskinellt inhämtande av uppgifter från andra personregister eller "matchningar" mot

andra personregister betraktas sålunda som sambearbetningar som förutsätter prövning hos datainspektionen. Anledningen är att ett nytt "register" anses ha inrättats även om det endast existerat under försumbar tid.

I samband med en diskussion om oron för personregistrering, med eller utan sambearbetning, och för att missvisande eller felaktig information om enskilda skapas eller sprids genom sambearbetning av register bör framhållas, att de regler som avser att skydda de registrerades personliga integritet i framför allt 8 och 10 §§ datalagen är tillämpliga även på FoB-registren. Skyddet har förstärkts ytterligare genom ändringar (1987:990) i 6, 8 och 23 §§ datalagen. Det får också förutsättas att, genom den information som lämnas i samband med FoB-arna, de som så önskar begär registerutdrag och att rättelse begärs om felaktiga eller missvisande uppgifter registrerats. Den i samband med senaste FoB-en tillsatta FoB-kommissionen får också anses utgöra en ytterligare förstärkning av integritetsskyddet.

Frågan är då om det beträffande FoB-arna finns några integritetsrisker och vad som i så fall kan göras för att undanröja dessa. Härvid saknas anledning att i integritetshänseende behandla den senaste FoB-en annorlunda än kommande, som i ännu större utsträckning kan komma att bygga på befintliga register. En utgångspunkt för bedömningen måste vara att bortse från den oro som en liten grupp känner och som inte låter sig påverkas av vilka argument eller åtgärder som helst. Likaså bortses från dem som på grund av ideologiska ställningstaganden ifrågasätter behovet av planering och statistiska underlag. Utgångspunkten i resonemanget bör i stället vara de krav som den breda allmänheten rimligen kan ställa.

Ytterligare åtgärder

De behov av förändringar och förbättringar i orosdämpande och integritetsskyddande syfte som synes föreligga i samband med FoB-ar - och därmed även andra liknande statistikregistreringar - hänför sig till:

- information om registreringen, syfte, användning m.m.
- sekretessen
- säkerhetsåtgärder
- sårbarhetsskydd

Information

En väsentlig anledning till oro för bl.a. FoB synes vara bristande kännedom om statistikens användning och hanteringen av därför insamlade uppgifter. Det pekar på ett behov av bättre information till allmänheten. Till belysning av den stora betydelse informationen har för hur ett register eller ett forskningsprojekt accepteras av enskilda personer kan anföras följande.

När Metropolitprojektet blev omskrivet i pressen på ett negativt sätt resulterade detta i ca 4 500 förfrågningar om registerbesked enligt 10 § datalagen. Registret omfattade ca 15 000 personer födda 1953. När forskningsregistret "En årskull 18-åringar", omfattande inskrivningsuppgifter m.m. beträffande ca 55 000 personer -likaledes födda 1953 - under hösten 1987 blev omskrivet, men på ett betydligt mindre negativt sätt än vad som var fallet beträffande Metropolit, resulterade detta i mindre än tio fall av begäran om registerbesked.

De totalt olika reaktionerna på två forskningsregister som är i stort sett lika känsliga visar med önskvärd tydlighet hur viktig informationen är, men också att dataoron i icke ringa utsträckning är subjektiv och kan påverkas.

I andra fall har information lämnats om mycket känsliga forskningsprojekt, men på ett sådant personligt sätt i samband med kontakt med de registrerade att något tecken på oro för registreringen över huvud taget inte visat sig.

Behoven och nyttan av information bör därför inte underskattas. Även om information i FoB 85 liksom i tidigare FoB-ar har lämnats i en särskild broschyr, tidningsannonser m.m. synes den inte ha varit tillräckligt genomslagskraftig. Olika sätt till förbättring kan vara ökad bredd och större konkretisering genom t.ex. reportage i pressen, informationsprogram och paneldebatter i TV med "säljande" företrädare för SCB, kommuner, forskningen och kanske även datainspektionen. Svårigheterna att få genomslag för fullständig och saklig information i massmedierna har dock belysts i den ovan nämnda studien av metropolitdebatten. Många gånger torde misslyckandena i berörda avseenden kunna förklaras av att informationsinsatserna

gjorts så sent att den registeransvarige redan placerats på de anklagades bänk. Enligt SCB:s erfarenheter är det dock inte alltid så lätt att fånga massmediernas uppmärksamhet innan en undersökning påbörjas eller ens sedan resultat tagits fram. Inte heller anger man källan när intressanta rön ges publicitet.

Sekretess

De uppgifter som insamlas och bearbetas i FoB är skyddade enligt en allmän statistiksekretess som föreskrivs i sekretesslagen (1980:100), 9 kap. 4 §. Huvudprincipen är här s.k. absolut sekretess. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år för uppgift om enskilda personliga förhållanden, och annars i högst 20 år.

Vissa undantag från den absoluta sekretessen finns dock. Bl.a. får uppgift som avser avliden, uppgift som behövs för forskningsändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller denne närstående lider skada eller men.

Sekretessen kan vidare brytas under vissa förhållanden som anges i sekretesslagen 14 kap. 2 §. Sålunda får uppgift av här aktuellt slag som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt rättegångsbalken 36 kap. 5 § gäller vittnesförbud för bl.a. den som är underkastad statistiksekretess. Med stöd av föreskriften i 14 kap. 2 § sekretesslagen kan dock domstol framtvinga ett utlämnande av uppgifter. För bl.a. läkare, advokater och präster gäller ett mera långtgående vittnesförbud. För att ett vittnesmål skall kunna framtvingas måste det ha grund i lag. I många andra länder såsom USA, England, Frankrike och Västtyskland skyddas statistikuppgifter med samma regler som för läkare, advokater och präster.

Frågan om utlämnande av uppgifter till förundersökningsledare och domstol synes under de senaste årtiondena bara ha varit aktuell en gång. Det gällde det s.k. Arbogafallet. Domstolen avslog då en förundersökningsledares

begäran om utlämnande av FoB-uppgifter för spaningarna efter en svårt härjande pyroman. Domstolen ansåg att uppgifterna inte var lämpliga för ändamålet.

Statistiksekretessen kan slutligen brytas av regeringen som enligt sekretesslagen 14 kap. 8 § får för särskilt fall förordna om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl. I specialmotiveringen i prop. 1979/80:2 till denna föreskrift angavs inte några särskilda ändamål för dess användning. Det berördes endast att den skulle kunna erbjuda en dispensmöjlighet för angelägna forskningsändamål.

Sekretessbestämmelserna får anses i allt väsentligt tillgodose rimliga krav på det integritetsskydd som kan uppnås på detta sätt när det gäller uppgifter i FoB eller motsvarande. Allmänt sett är FoB-uppgifterna i sig inte särskilt omfattande eller integritetskänsliga i förhållande till uppgifter som finns i andra register för statistikändamål. Undantagen från den absoluta sekretessen är genom skaderekvisitet kringgärdade med bestämda restriktioner. Erfarenheterna av FoB-kommissionens behandling av enskilda fall av utlämnande av uppgifter från FoB 85 visar, att möjligheterna är goda att genom avidentifiering, särskilda krav på säkerhetsåtgärder eller att sambearbetningarna görs hos SCB, som sedan lämnar ut endast avidentifierat material, tillgodose kraven på integritetsskydd. De legala möjligheterna att bryta igenom sekretessen får vidare anses vara av ringa praktisk betydelse.

En möjlighet att dämpa oron och därigenom ytterligare förstärka integritetsskyddet vore att skärpa sekretessreglerna. Detta skulle uppnås om tiden för statistiksekretessen för uppgifter om enskilda personer enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen utsträcktes från 70 år till 90 eller 100 år, så att inga personuppgifter skulle behöva lämnas ut beträffande levande person. Vidare skulle vittnesförbudet ifråga om dessa uppgifter kunna anpassas till vad som gäller för läkare, advokater och präster. Slutligen skulle i samma syfte kunna övervägas om inte s.k. bakvägsidentifiering, där identiteten kan röjas genom härledning från i och för sig avidentifierade uppgifter, i lag borde straffsanktioneras i den mån detta inte redan är fallet enligt datalagens straffregler.

Säkerhetsåtgärder

I FoB 85, liksom för övrigt i tidigare FoB-ar, har som tidigare redovisats (avsnitt 3.2.9) vidtagits en rad säkerhetsåtgärder beträffande hantering, förvaring och transport av FoB-materialet, gällande både för granskningsorganen och SCB.

Inom SCB tillämpas och utvecklas fortlöpande olika åtgärder för att garantera säkerheten i statistikverksamheten. Det gäller bl.a. fysiskt skydd, tekniska skydd, skydd mot obehörig åtkomst, behörighetsregler och loggningsförfaranden m.m. samt kryptering och avidentifiering av uppgifter. Utvecklingsarbetet beträffande säkerheten sker fortlöpande och frågorna ägnas stor uppmärksamhet både internt och i samarbete med datainspektionen, vilken f.n. granskar ADB-säkerheten hos SCB. Med de ökade tillsynsresurser som datainspektionen enligt sin nya verksamhetsplan i framtiden kommer att avsätta kan tillsynen förväntas bli effektivare än hittills.

Avidentifiering anses på goda grunder vara den mest betryggande skyddsmetoden. Den är dock inte lämplig i de fall där återkommande sammankopplingar av individuppgifter eftersträvas, såsom i olika slag av longitudinell forskning. I dessa fall kan då kryptering vara en tillfredsställande skyddsmetod.

SCB:s strävan är att avidentifiera alla material som har begränsat värde från forsknings- eller statistiksynpunkt, även om arkivbestämmelserna kan utgöra ett hinder härför. Register som bildas genom samkörning avidentifieras eller förstörs praktiskt taget genomgående efter användning. SCB avidentifierar också vissa material av integritetsskäl, t ex parti-sympatiundersökningarna, trots att ett framtida forskningsintresse kan föreligga. SCB avser att i samråd med riksarkivet och datainspektionen ytterligare skärpa denna praxis. Nyligen har datainspektionen meddelat kompletterande föreskrifter för FoB 80 och 85 varigenom registren skall överlämnas till riksarkivet 1989 resp. 1994. Vidare skall de särskilda evalveringsregistren förstöras 1989 resp. 1990.

Kryptering innebär att identitetsbeteckningen - i detta fall personnumret -

med hjälp av en komplicerad matematisk formel räknas om till ett informationslöst tal. Om en avancerad krypteringsnyckel används blir möjligheterna att räkna sig tillbaka till personnumret i praktiken obefintliga. Formeln kan också konstrueras så att ingen känner till den i sin helhet. Det sker genom att datorn som första moment får slumpvis välja några av de parametrar som skall ingå i formeln. Själva programmet kan förslutas och signeras så att det kan beskrivas som en "svart låda" vars innehåll ingen känner och som är svåråtkomligt.

Krypteringen ger ett identifieringsskydd som i praktiken ligger nära det skydd som avidentifiering ger. Ingen tjänsteman vid SCB kan då råka på ett personnummer som denne känner igen, och det skulle i praktiken vara omöjligt att använda registret på oönskat sätt om någon skulle komma över registret eller en kopia genom stöld eller på annat sätt.

När det gäller helt identifierbara personuppgifter bestäms riskerna för obehörig åtkomst av dem och integritetsintrång i första hand av två faktorer. Den ena är kretsen av personer som kommer i beröring med uppgifterna och den andra är den form vari de föreligger. I hittillsvarande utformning av FoB är personkretsen som har att hantera de ur upplysningssynpunkt lättillgängliga blankettuppgifterna stor genom den kommunala granskningsorganisationen. FoB-kommissionen har visserligen inte konstaterat några nämnvärda brister i säkerheten vid den kommunala granskningen. I sammanhanget bör emellertid också beaktas att kommissionen samtidigt framhållit, att allmänhetens oro för integritetsintrång bl.a. gäller den närmaste omgivningen och de som i sin tjänsteutövning har eller kan skaffa sig tillgång till individuppgifter.

Vid bearbetningen inom SCB begränsas de här berörda riskerna betydligt genom att personkretsen är mindre och kan förutsättas ha större insikter, erfarenheter och vana i säkerhets- och sekretessfrågor. När uppgifterna för olika bearbetningar har överförts till datamedier blir de också mera svåråtkomliga och kan lättare skyddas genom fysiska och tekniska hinder. I detta sammanhang kan även pekas på det förhållningssätt till statistiska primäruppgifter och uppgiftslämnare som ingår som en del i den yrkesmässiga kultur som präglar SCB liksom varje statistisk centralbyrå. Dessa tidigare oskrivna regler och förhållningssätt har nyligen kodifierats i en

etisk deklaration för statistiker som antogs på Internationella Statistiska Institutets 45:te session i Amsterdam 1985. Den etiska deklarationen har översatts till svenska och antagits som SCB:s egen deklaration av SCB:s styrelse. Det kan i detta sammanhang även nämnas att SCB enligt förordningen (1983:764) om ändring i personalkontrollkungörelsen (1969:446) har rätt att göra personalkontroll.

Ett ytterligare sätt att begränsa identifieringsmöjligheterna i första ledet vore att så tidigt som möjligt avskilja namn- och adressuppgifterna på underlagen från övriga uppgifter, och sedan använda personnummer endast i de bearbetningar där detta är nödvändigt. Om detta kombineras med kryptering borde ett gott skydd för uppgifterna erhållas.

I samband med kryptering finns dock alltid risken att den som förfogar över krypteringsprogrammet på ett enkelt sätt kan skapa ett s.k. nyckelband, som innehåller både personnumret och det krypterade talet. Krypteringsnyckeln bör därför ligga utanför SCB, t.ex. hos datainspektionen eller riksarkivet. Användning av nyckeln skulle förutsätta medgivande av datainspektionen. Detta förfarande skulle tillgodose högt ställda krav på skydd, men ändå inte utesluta möjligheten till matchningar mot andra uppgifter för statistikändamål. Problemen med framställning av registerbesked enligt 10 § datalagen, som detta skulle innebära, kan lösas t.ex. genom att utdrag endast behöver tas fram vid vissa tider.

I detta sammanhang kan vidare nämnas att SCB f.n. efter beslut av datainspektionen bedriver ett treårigt försök med kryptering av två statistikregister.

Av betydelse för integritetsskyddet är också bevarandetiden. Hittills har inga FoB-register gallrats helt eller delvis. Dock kommer tidigare FoB-ar att överföras till riksarkivet från SCB:s s.k. långtidsarkiv, och som ovan nämnts har datainspektionen fattat beslut beträffande FoB 80 och 85 inklusive evalveringsundersökningarna. I denna fråga har datainspektionen hävdade att avidentifiering bör ske snarast efter det att bearbetningarna för registrets primära ändamål gjorts, vilket också torde följa av bestämmelsen i 12 § datalagen. Från forskarhåll har dock inte denna uppfattning kunnat accepteras, och riksarkivet är av samma mening. En form av

gallring efter urval har som tidigare nämnts (avsnitt 5.1.5, Samordnade urval) föreslagits i ett betänkande (SOU 1987:38) från utredningen om intensivdataområden. Om en gallring av FoB-material anknyts till en sådan gallring synes det till avsevärda delar kunna tillfredsställa forskningens behov. För de personer för vilka FoB-uppgifter bevaras finns givetvis också integritetsfrågan kvar.

Sårbarhetsskydd

Sårbarheten i samhället vad gäller utnyttjandet av datorer har utretts av bl.a. sårbarhetsberedningen (SÅRB), men några konkreta åtgärder har egentligen inte vidtagits med anledning härav.

Bestämmelser om grundläggande sårbarhetsskydd som ett led i totalförvarsplaneringen finns främst i 4 § säkerhetsskydsförordningen (1981:421). Vidare finns tillämpningsföreskrifter och allmänna råd utfärdade av överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen.

Som ovan nämnts är informationsfrågan av stor betydelse, och aktiv information till allmänheten bör också lämnas om att en genomarbetad plan för bortforsling eller förstöring finns.

Ett problem i händelse av krig eller kristillstånd är det fallet att det politiska systemet ändras så att det finns risk för att registren - efter en i och för sig korrekt genomförd lagändring - kan komma att användas på ett enligt dagens uppfattning otillåtet sätt. Fullgoda garantier är här givetvis svåra att skapa, men en uppdelning av "nycklar" på olika händer och ställen borde ge rimlig säkerhet.

Ytterligare en sak som måhända är än svårare att gardera sig emot är det fall, då den personal som skall undanförla eller förstöra registren är lojal med en författningsstridig ny ledning av landet. Utan att här försöka presentera en detaljerad lösning på problemet kan dock sägas att det även i detta fall bör vara möjligt att skapa godtagbara säkerhetsarrangemang, bl.a. genom att informationen krypteras och att ansvaret för krypteringsnyckel och information ligger på skilda händer enligt vad som ovan sagts.

Särbarhetsfrågorna har som nämnts utretts tidigare, men några konkreta åtgärder har hittills inte vidtagits. Det måste dock ses som klart angeläget att - vilket också motionerats om i riksdagen då SÄRB:s rekommendationer tycks ta lång tid att realisera - lämpliga lagstiftningsåtgärder vidtas snarast. Det bör dock noteras att det beträffande SCB:s register redan nu finns planer för hur bortforsling och förstöring av personregister skall ske.

5.1.7 Kostnader och finansiering

Kostnaderna för FoB 85 har, som tidigare (avsnitt 3.2.1 och 3.4.5) redovisats, beräknats till ca 160 milj. kr, varav ca 76 milj. kr för statsverket och ca 84 milj. kr för kommunerna. De har helt bestritts med anslag på statens och kommunernas budgetar.

De redovisade kostnaderna avser den egentliga produktionen av FoB-statistiken och omfattar kostnader för projektet i allmänhet avseende t.ex. systemutformning, utbildning och information, för insamling av uppgifter, för bearbetning och för presentation av statistiken. Med ett vidare synsätt föranleder FoB även andra kostnader. De gäller kostnader för uppgiftslämnarna och för användarna av statistiken.

Statistikutredningen behandlade vissa frågor om beräkning av kostnader för statistik och finansieringen härav, ¹⁾ På grundval härav kan anföras följande.

Statistikens kostnader kan i huvudsak delas upp i tre grupper med utgångspunkt i vilka som står för kostnaderna. De är

- uppgiftslämnarnas kostnader
- användarnas kostnader
- statistikproducenternas kostnader

Uppgiftslämnarnas kostnader är av flera skäl svåra att närmare precisera. När det gäller myndigheter, företag och organisationer o.d. kan nämnas att kostnaderna blir beroende av i vilken mån uppgifterna kan hämtas ur befintliga redovisningssystem eller kräver särskilda sammanställningar o.d.

1) Betänkandet (SOU 1983:74) Framtida statlig statistik och Diskussionsunderlag från statistikutredningen 1982:5 Att beräkna värdet av statistik, En rapport av professor Peter Bohm.

Om de hämtas ur befintliga register o.d. kan det diskuteras om och i vilken mån särkostnader för statistiken bör eller kan beräknas. När det gäller allmänheten är det uppenbart att uppgiftslämnandet medför en arbetsinsats och tidsåtgång som dock kan variera kraftigt beroende av hur pass "tränad" uppgiftslämnaren är. En värdering härav synes inte vara möjlig eller meningsfull, bl.a. med hänsyn till att uppgifterna oftast lämnas på fritid.

Här kan nämnas att vissa uppskattningar av uppgiftslämnarnas insatser i en traditionell FoB har gjorts av FoB-utredningen avseende FoB 75 och av FOBAL-utredningen för en FoB 85. I båda fallen angavs de i tidsåtgång och uppskattades till en och en halv miljon timmar sammanlagt för enskilda personer och fastighetsägare.

Användarnas kostnader är sådana som orsakas av att användarna inte direkt kan utnyttja den tillhandahållna statistiken utan måste bearbeta eller komplettera den på något sätt för sina syften. Till en del är detta givetvis ofrånkomligt, men kostnaderna kan vara större eller mindre beroende på hur bearbetad statistiken är när den tillhandahålls. Mot bakgrund härav och olika användares varierande krav i dessa avseenden är det svårt att förutse eller på ett meningsfullt sätt beräkna användarkostnaderna. En komplicerande faktor i sammanhanget är utvecklingen av databaser. Tidigare har spridning och användning av statistik varit två skilda moment, där kostnaderna har legat hos resp. producent och användare. Databaserna utvecklas av producenten för att underlätta användningen men ställer samtidigt krav på användaren. Denne måste kunna precisera sina frågeställningar och även vara beredd att anpassa sig till standarder av olika slag. Det gör det än svårare att fördela kostnaderna mellan producent och användare. Det gäller särskilt de fasta kostnaderna för databassystemen.

Statistikproducenternas kostnader är lättare att beräkna. Även här finns emellertid oklarheter. Produktionskostnaderna flyter ofta samman med uppgiftslämnarkostnaderna. Det gäller bl.a. när uppgifter för statistik hämtas ur administrativa register. Ovan har berörts svårigheterna att skilja mellan produktionskostnader och användarkostnader i databassystem. En annan svårighet ligger i att hos producenten dela upp kostnader, som är gemensamma för flera statistikgrenar, på enskilda statistikprodukter.

Som framgår av det anförda är fördelningen av kostnader på de tre grupperna härför inte entydigt given och alltid möjlig att närmare klarlägga. Såväl omedvetna som medvetna förskjutningar mellan dem kan förekomma. Av särskilt intresse inte minst i samband med FoB är fördelningen av kostnader mellan producenten av statistiken och användarna av denna. En besparing i produktionen av statistik, som uppnås genom att statistiken avser färre uppgifter och/eller mindre bearbetning av dessa, kan medföra fördyringar i användningen av statistiken. Det kan gälla att användarna får företa omfattande kompletterande bearbetningar eller ta fram egen statistik eller annat underlag för beslut m.m. till totalt sett högre kostnader. Frågor av detta slag berördes i FoB-kommissionens delrapport och remissyttrandena däröver i samband med diskussionen om ett slopande av FoB eller ersättande av den med urvalsundersökningar. Det gällde härvid huvudsakligen kommunernas och forskningens användning av FoB-statistiken.

En annan sak är att besparingar genom rationaliseringar inom var och en av de tre grupperna kan leda till totalt minskade kostnader. I FoB kan t.ex. en övergång från att inhämta uppgifter från allmänheten med frågeblanketter till att hämta uppgifterna från befintliga register innebära en rationalisering, som ger besparingar på uppgiftslämnarsidan och även i produktionen på grund av mindre insatser för i första hand lokal granskning av inhämtade uppgifter. I Danmark och Finland har, som tidigare (avsnitt 4.1 och 4.2) beskrivits, betydande besparingar i FoB uppnåtts på detta sätt. I Norge (avsnitt 4.3) har besparingar i produktionen uppnåtts genom att lokal granskning har slopats. Där avses vidare ytterligare besparingar kunna göras på såväl uppgiftslämnarsidan som i produktionen genom att FoB delvis begränsas till en urvalsundersökning.

Minskad omfattning av den kommunala planeringen och användning av FoB-statistik i denna, som uppnås genom t.ex. minskat planeringsansvar, lägre statliga anspråk på detaljredovisningar och övergång till "enklare" metoder och modeller för planeringen, leder naturligen till lägre användarkostnader. Detta bör i sin tur återverka på produktionskostnaderna genom minskade krav på omfattningen och bearbetningar av statistiken.

När det gäller finansieringen av statistiken måste dess särskilda karaktär

av "nyttighet" beaktas. Statistik som har många användare och användningsområden kan i väsentliga avseenden betraktas som en s.k. kollektiv nyttighet. En sådan kännetecknas av att den utgör en produkt eller tjänst som alla kan använda, utan att användningen av den av någon inom ett område tränger undan någon annan användning. Dvs. marginalkostnaden är noll för tillkommande användningar.

Att ta betalt för en kollektiv produkt eller tjänst medför problem, därför att en renodlad kollektiv nyttighet inte kan delas upp och portioneras ut till enbart dem som är villiga att betala. Alla konsumenter konsumerar samma nyttighet. Deras uppskattning av denna kan däremot variera starkt och därmed betalningsvilligheten. Konsumenternas samlade betalningsvilja för en kollektiv nyttighet i förhållande till kostnaderna för att producera nyttigheten är ett mått på den samhällsekonomiska lönsamheten.

Om statistikanvändarnas samlade betalningsvillighet för en statistikprodukt kunde bestämmas skulle det också ge ett mått på behovet av statistiken. Eftersom statistikprodukter inte kan marknadsföras som vanliga varor, och konsumenternas betalningsvillighet härvid direkt avläsas, måste vanligen statistikanvändarnas villighet att betala för en viss statistikprodukt uppskattas genom indirekta metoder. I det föregående (avsnitt 5.1.2) har med hänvisning till en av statistikutredningen utförd experimentell studie anförts, att det skulle kunna hävdas att kommunernas behov och nytta av informationen från FoB 85 har ett värde av minst ca 85 milj. kr, vilket motsvarar kommunernas kostnader för medverkan i FoB-en.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang framstår det som rimligt och möjligt att finansiera statistik med avgifter o.d. endast i sådana fall, där det på ett klart och entydigt sätt går att avgränsa användarna av statistiken. En del allmän statistik är klart inriktad på en bestämd sektor av samhället och beskriver förhållanden inom denna och är samtidigt intressant endast för den. Annan statistik behandlar en sektor men har större eller mindre intresse även för en eller flera andra sektorer. För sådan statistik där användarna inte klart kan särskiljas är det naturligt att finansieringen sker genom offentliga anslag.

FoB finansieras i huvudsak helt genom offentliga anslag fördelade på

statens och kommunernas budgetar. Staten erhåller dock vissa intäkter som SCB i sin uppdragsverksamhet uppbär för specialbearbetningar av uppgifter och statistik från FoB för kommuner, statliga myndigheter, forskningsinstitutioner, enskilda företag m.fl. Kommunerna har för tabeller i kommunernas program i FoB 85 betalat 4,9 milj. kr. Intäkterna från andra uppdrag avseende FoB-material har under en femårsperiod uppgått till omkring 3,6 milj. kr.

För prissättningen i SCB:s uppdragsverksamhet gäller att verksamheten skall ge full kostnadstäckning. Prissättningen skall inte vara differentierad efter kundkategori. Differentierad prissättning kan däremot vara motiverad utifrån företagsekonomiska skäl, t.ex. beläggningssituationen vid en viss tidpunkt. Med full kostnadstäckning avses att uppdragsverksamheten skall bära samtliga sina kostnader för produktion, sin andel av verksgemensamma kostnader samt uppdragsspecifika kostnader för bl.a. marknadsföring, produktutveckling och administration. Kostnadstäckningen innebär således inte att uppdragsverksamheten bidrar till den anslagsfinansierade statistik som utgör bas för verksamheten. Uppdragsgivarna betalar bara merkostnaderna för specialbearbetningar av befintligt material.

För FoB-statistiken gäller, som redogjorts för i det föregående (avsnitt 3.3), att de mest förekommande och angelägna användningarna förekommer inom kommunernas planering samt medicinsk och samhällsvetenskaplig forskning. Därutöver används den för regional och central planering samt för allmäninformativa ändamål av massmedierna, olika organisationer m.fl. Statistiken har härigenom karaktären av kollektiv nytthet. Samtidigt kan användningen av den till stor och övervägande del avgränsas till kommunerna och i någon mån forskningen i vid bemärkelse. Dessa användningar ställer särskilda krav på möjligheter till nedbrytning av statistiken på små delområden och delpopulationer, och främst för forskningens del även tillgång till individuppgifter. Härav följer även krav på att FoB utförs som totalundersökning och med långtgående specificering av uppgifter. Dessa krav är i regel inte lika starka när det gäller statistikens allmäninformativa och övriga användningar.

De angivna förhållandena talar för att FoB till en del finansieras med statliga anslag, men även för att den avgränsade grupp av användare som

kommunerna utgör deltar i finansieringen. Så sker ju också när kommunerna som i FoB 85 svarar för drygt hälften av kostnaderna för produktionen av statistiken. Motsvarande gäller inte för forskningen, som endast i förekommande fall betalar för specialbearbetningar av tillgängligt FoB-material. För detta och mot att forskningen även skulle bidra till finansieringen av statistikproduktionen kan anföras, att forskningen inte på ett meningsfullt sätt kan avgränsas som användargrupp. Därutöver bör de forskningsresultat som framkommer på grundval av större eller mindre användning av FoB-material ofta kunna ses som kollektiva nyttigheter.

Kommunernas bidrag till finansieringen av produktionen av FoB-statistiken fördelas mellan kommunerna i stort sett i proportion till deras storlek. Ju fler invånare en kommun har, desto större resurser måste sättas in för granskning m.m. Insatserna har således inte något direkt samband med de olika kommunernas behov och faktiska användningar av FoB-statistiken och dess utformning. Dessa kan variera mellan kommunerna. I det föregående (avsnitt 3.3) har t.ex. berörts att det för kommuner med färre än ca 12.000 invånare är mindre väsentligt att statistiken kan brytas ner på delområden. Stora kommuner vidgar sitt planeringsunderlag med egna undersökningar vid sidan av FoB.

En "rättvisare" fördelning av kommunernas och även andra användares bidrag till finansieringen av FoB skulle kunna erhållas om finansieringen mera bygger på användarnas faktiska uttag av olika slag av uppgifter och bearbetningar härav. En ordning med denna inriktning tillämpas, som tidigare (avsnitt 4.2.4) beskrivits, i Finland. Där tas ut avgifter för uttag och bearbetningar av uppgifter ur byggnads- och lägenhetsregistret. Avgifterna är differentierade för olika användare. Med ett sådant avgiftssystem kan på sikt även efterfrågan/betalningsviljan och därmed behoven och användarnas värdering av skilda slag av uppgifter avläsas. Det ger i sin tur underlag för utformningen av framtida FoB-ar, som kan innebära en mera realistisk anpassning härav till användarnas faktiska behov. Som statistikutredningen har pekat på framstår värdet av statistik användningen annars som "i huvudsak en fråga om användarnas svärfångade subjektiva värderingar".

5.2 Sammanfattande slutsatser för överväganden om framtida FoB-ar eller motsvarande

FoB-informationens särart

FoB-informationen intar en speciell ställning i samhällsinformationen. Den medger en bred, sammanhållen och kontinuerlig belysning av utvecklingen av en rad samhällsförhållanden. Det gäller även när sådana uppgifter och sådan statistik som i och för sig ersätter traditionell FoB-information i växande omfattning kan erhållas på annat sätt. Med angivna egenskaper kan FoB-informationen anses ha ett egenvärde som regelbundet återkommande tidsbild av samhället. Den fullföljer en sedan lång tid etablerad kontinuitet. Bortsett från att den i vissa delar ger information som f.n. inte kan erhållas på annat sätt finns det skäl, inte minst kulturella sådana, för att information av det slag som FoB ger kan ställas samman och tillhandahållas även i framtiden.

Behov och nytta av FoB-information

FoB används i betydande omfattning i samhällsplaneringen, främst hos kommunerna, samt i olika slag av forskning. Därutöver har den en allmäninformativ funktion. Angelägenheten av att FoB-information finns tillgänglig för dessa användningar framgår av dess omfattande användning, även om det är svårt att ange den med bestämda kvantitativa mått på behov och nytta. Den konstaterade användningen av FoB-informationen får ses som ett uttryck för att det finns ett behov av den. Det utgör också ett skäl för att information av detta slag bör finnas tillgänglig inom överskådlig framtid.

Behoven och värdet av FoB-informationen - bortsett från dess ovan angivna egenvärde - bestäms ytterst av behoven och värdet av de verksamheter där den kommer till användning och dess betydelse i dessa sammanhang.

Behov och nytta av planering och forskning

Behoven av planering och forskning är allmänt betingade av samhällsutvecklingen och det rådande samhällssystemet. I planeringen bidrar FoB-

informationen med underlag i form av en del av de kvantitativa uppgifter som ingår i tillämpade planeringsmodeller. Till en del kan dessa f.n. inte ersättas med uppgifter från annan statistik o.d. Utan dessa speciella FoB-uppgifter måste planeringsmetoderna ändras. I vilken mån detta är möjligt och önskvärt beror av ändamålsenligheten och nyttan av dels planeringsmetoderna, dels planeringen över huvud taget.

Planeringsmetoderna har utvecklats under förutsättningen att FoB-informationen finns tillgänglig. Kommunerna åsamkas visserligen betydande kostnader för framtagningen av den, men det sker enligt åliggande i lag och utan att kostnaderna direkt hänförs till planeringen och därmed använda metoder. Användningen av FoB-informationen i planeringen kan därför framstå som billig. Ett system där kostnaderna mera direkt knyts till planeringsverksamheten skulle kunna tänkas mera stimulera utvecklingen av andra, mindre kostnadskrävande och för varje kommuns behov mera anpassade planeringsmetoder.

Ändamålsenligheten och nyttan av planeringen har diskuterats. Planeringen i kommuner, statliga myndigheter m. fl. offentliga organ är en följd av den offentliga regleringen av skilda samhällsfunktioner. Ju mera långtgående denna är, desto större blir behoven av planering och underlag härför. Även i näringslivet finns dock givetvis behov av planering och underlag härför, bl.a. i form av samhällsinformation för marknadsöversikter o.d. Det går förvisso att peka på många fall där planeringen har slagit mer eller mindre fel. Till detta kan sägas att det inte är möjligt att bestämt avgöra hur utvecklingen skulle ha blivit utan förekommande planering. Denna bygger vidare inte endast på kvantitativa uppgifter från bl.a. FoB. Den påverkas av opinioner, politiska ställningstaganden, konjunkturutvecklingen, kommunernas ekonomiska förhållanden m.m.

Behoven av FoB-information i forskning kan inte på samma sätt som i planering knytas till bestämda uppgifter. För forskningen är FoB-ens egenskaper att ge en bred, sammanhållen och kontinuerlig belysning av samhällsutvecklingen av särskilt värde. Forskningens nytta låter sig inte heller närmare bestämmas. De under senare år ökade insatserna från det allmänna på forskning visar dock på det värde som den tillmätts.

Behov av allmän samhällsinformation

FoB-informationens allmäninformativa funktion och användning är principiellt av stor betydelse, men kommer i praktiken huvudsakligen till uttryck indirekt i dess användning för planering och forskning och som underlag för samhällsdebatten i massmedier, olika organisationer m.m.

Underlag för FoB-information eller motsvarande ur register

Underlaget för FoB-informationen har i växande omfattning kommit att hämtas från befintliga administrativa register. Härigenom har, förutom rationalisering av inhämtande och bearbetning av uppgifterna, vunnits att statistik i berörda delar kan tas fram fortlöpande, oftare och därmed med större aktualitet än FoB-statistiken. Möjligheterna att även ersätta de uppgifter, som fortfarande inhämtas med de särskilda FoB-blanketterna, med registeruppgifter har övervägts i olika sammanhang. Härvid har bl.a. pekats på angelägenheten av att modernisera och rationalisera FoB-underlaget, inte minst av ekonomiska skäl. I de nordiska grannländerna har utvecklingen mot sammanställning av FoB-uppgifter från register drivits långt, i Danmark och Finland betydligt längre än i Sverige. Skäl härför har bl.a. varit krav på långtgående kostnadsminskningar. Sådana har också uppnåtts. I Finland uppgick de totala kostnaderna för folk- och bostadsräkningen år 1985, där även insamling av uppgifter på frågeblanketter förekom, till 40 milj. mark. Kostnaderna för räkningen år 1980 var 80 milj. mark.

Sedan frågan om en registerbaserad FoB senast behandlades i samband med FoB 85 håller utvecklingen av register- och datorsystemen successivt på att förbättra möjligheterna att ersätta FoB-informationen med mera aktuell löpande information av efterfrågat slag. Det gäller även bostäder och yrken, och i en förlängning också hushållssammansättning, på grundval av för detta ändamål eller också för andra ändamål upprättade register. I första hand är det då fråga om utbyggnaden av fastighetsdatasystemet och de utvidgningar härav som är möjliga samt planer på och inledda försök med uppbyggnad av ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet.

Användningen av administrativa register för statistikframställning ger

möjligheter att till lägre kostnader kunna erhålla aktuellare statistik. För många användare särskilt på planeringsområdet uppväger ökad aktualitet vissa brister i kvaliteten, som framför allt inledningsvis kan uppstå. Enligt erfarenheterna i Danmark och Finland har de i ett inledningsskede relativt stora kvalitetsbristerna också successivt minskats.

Behoven av aktuellare planeringsunderlag, av rationellare metoder för insamling och bearbetning av uppgifter härför och av kostnadsbesparingar talar för att det är angeläget att möjligheterna att tillhandahålla information av det slag som FoB-inforamtionen representerar på grundval av registeruppgifter tas tillvara allteftersom erforderliga register blir tillgängliga eller kan byggas upp.

Integritetsskydd

Skyddet för den personliga integriteten måste under alla förhållanden fortlöpande uppmärksammas. Riskerna för otillbörliga integritetsintrång är små när det gäller statistik av det slag som FoB representerar. Det hindrar inte att kvarstående faktiska risker för integritetsintrång och sakligt grundad oro härför kan och måste så långt som möjligt undanröjas. Utan allmänt vedertagna uppfattningar om vad som skall avses med personlig integritet och otillbörliga intrång i denna måste det i fråga om FoB eller motsvarande, liksom för övrigt all framtagning av allmän statistik, dock alltid bli fråga om en avvägning mellan det allmännas och medborgarnas mer eller mindre sammanfallande eller motstridande intressen.

Den grundläggande utgångspunkten när det gäller integritetsskyddet i FoB eller motsvarande bör vara att inhämtade uppgifter uteslutande skall användas för framställning av statistik. Identifierbara personuppgifter bör inte vara tillgängliga för andra än dem som ofrånkomligen har att hantera uppgifterna i insamling och bearbetning för statistikframställningen. I hittillsvarande FoB-ar har uppgifter varit tillgängliga i första hand för personal hos kommunerna i deras arbete med insamling och granskning av FoB-blanketterna samt personal hos SCB. Åtminstone uppgifter från FoB-ar före FoB 85 har även i viss utsträckning varit tillgängliga för forskningsinstitutioner och enskilda forskare för framställning av i deras forskning använd statistik.

En begränsning av den personkrets som sålunda har tillgång till identifierbara personuppgifter är ägnad att minska riskerna för otillbörliga integritetsintrång. En övergång till att helt sammanställa FoB-information eller motsvarande på grundval av befintliga register minskar avsevärt personkretsen. En annan åtgärd i liknande syfte är att helt utesluta varje annan bearbetning av identifierbara uppgifter än den som sker hos SCB. Alla uppgifter som av SCB utlämnas för forskningsändamål bör således vara avidentifierade eller, för att vid behov möjliggöra sammankoppling av individuppgifter, krypterade.

Inom SCB får integritetsskyddet anses vara ojämförligt störst jämfört med vad som gäller i insamlingen av uppgifterna. Arbetet för att utveckla säkerheten i statistikverksamheten bör ändå drivas vidare. Åtgärder här skulle kunna vara ökad avidentifiering och användning av kryptering. Sårbarhetsskyddet bör också kunna ökas genom allmängiltig lagstiftning och särskilda systemtekniska och fysiska skyddsåtgärder. Det kan också finnas anledning att ytterligare straffsanktionera s.k. bakvägsidentifiering.

De i och för sig fåtaliga och i praktiken obetydliga undantagen från den allmänna statistiksekretessen bör i främst orosdämpande syfte undanröjas. Det innebär att sekretessen för personuppgift som används för framställning av statistik bör vara förslagsvis 90 år i stället för som nu 70 år, att vittnesförbudet för den som är underkastad statistiksekretess jämföras med det som gäller för bl.a. läkare och advokater. Datainspektionen har vidare redan beslutat att registren från FoB 80 och 85 skall överföras till riksarkivet resp. år 1989 och 1994.

Möjligheterna att dämpa medborgarnas oro för otillbörliga intrång i den personliga integriteten ligger huvudsakligen i att bibringa dem kunskap om dels användningen av inhämtade uppgifter och därpå grundad statistik, dels de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller och hur de tillämpas. Härvid bör en långtgående öppenhet och konkretisering eftersträvas. Informationen om statistikens användning skall göra de olika användningsområdena mera kända och visa hur användningen går till och påverkar utformningen av skilda verksamheter av betydelse för medborgarna.

För användningen av statistik i samhällsplanering är allmänhetens förstärkt

se relativt stor. Det gäller också statistik om hälsotillståndet. Användningen i forskning i allmänhet möts med mindre förtroende. Det bör dock kunna förutsättas att det varierar mellan olika slag av forskning. För användning av FoB-information i forskning om t.ex. regional utveckling och arbetsmiljö- och yrkesrisker, som har nära anknytning till samhällsplanering och hälsovårdsfrågor, bör förståelsen vara större. Det finns dock ett relativt stort tvivel på att de sekretessåtgärder som vidtas i praktiken är tillräckliga.

Informationen bör t.ex. konkret visa de statistikprodukter som tas fram och sådana planerings- och forskningsresultat som de bidrar till. Den bör vidare demonstrera olika sekretess- och säkerhetsåtgärder, inte minst olika tekniska sådana som kryptering, tillträdesskydd, bortforsling m.m.

Attitydförändringar är en långvarig och fortlöpande process. Därför kan det vara väsentligt att informationen inte koncentreras till de tillfällen då en FoB skall genomföras. Det kan tvärtom bidra till att öka oron för integritetsintrång. En långsiktig informationsuppgift kan vara att öka kännedomen om samhällsstatistiken och SCB:s verksamhet i allmänhet.

Former för information som bör prövas i större omfattning kan vara att inbjuda massmedierna till reportage vid SCB, kommunala planeringsorgan och forskningsinstitutioner.

Kostnader och finansiering

Kostnaderna för en traditionell FoB med den omfattning och utformning som har gällt för de senaste FoB-arna i Sverige - för FoB 85 160 milj. kr - kan förefalla höga. Internationellt sett är dock kostnaderna per invånare låga i jämförelse med motsvarande undersökningar i andra länder, bl.a. beroende på att uppgifter till stor del hämtas från befintliga register. De redovisade kostnaderna, som huvudsakligen avser olika bearbetningar av insamlade uppgifter och framställning av statistik, bestrids så gott som helt med anslagsmedel från staten och kommunerna. Fördelningen mellan dessa grundas på en uppdelning av olika bearbetningsmoment. De betydande "kostnader" som åsamkas uppgiftslämnarna beaktas inte närmare.

Även om rationaliseringar inom de skilda delarna av produktionen av FoB-informationen i nuvarande form kan medföra kostnadsminskningar torde dessa inte kunna bli av mera betydande omfattning. Erfarenheterna från de nordiska grannländerna visar att stora kostnadsminskningar endast kan uppnås genom radikala förändringar i uppläggning och genomförande av FoB-ar. I första hand gäller det användning av tillgängliga registeruppgifter som i Danmark och Finland, men även begränsning av uppgiftsinsamlandet genom urvalsförfarande som i Norge.

Kommunernas kostnader för medverkan i FoB kan i och för sig anses motiverade av att de är stora användare av FoB-informationen. Genom att de avser vissa bearbetningsmoment finns ingen direkt anknytning till varje kommuns "nytta" av informationen. En sådan anknytning finns ännu mindre i olika statliga myndigheters användning av FoB-informationen.

För att åstadkomma en mera rättvisande fördelning av kostnaderna för FoB eller motsvarande på de verksamheter, där den därigenom framtagna informationen kommer till användning, bör kostnaderna för den till betydande del finansieras genom avgifter från användarna. Den efterfrågan på informationen och delar av denna som härigenom kan iakttagas bör läggas till grund för framtida ställningstaganden till utformningen av FoB eller motsvarande. Med hänsyn till FoB-informationens allmäninformativa funktion och även användning i forskning bör dock en del av kostnaderna bestridas med statliga anslag.

5.3 Olika former för FoB eller motsvarande

För att tillfredsställa behoven av sådan samhällsstatistik och annan information som erhålls genom FoB kan FoB eller motsvarande utformas på olika sätt, som vart och ett i varierande grad tillgodoser de skilda kraven på informationens omfattning och kvalitet, skydd för den personliga integriteten och kostnader.

En naturlig utgångspunkt är den traditionella form som med i princip relativt små variationer har använts vid de senaste FoB-arna. Den bygger på att FoB genomförs som en totalundersökning, till vilken uppgifter avseende en mer eller mindre begränsad mätperiod inhämtas dels från

frågeblanketter till allmänheten, dels från befintliga register och sambearbetas. Genom att tekniken för bearbetningarna har utvecklats med hjälp av maskinell utrustning och genom att uppgifter i ökande omfattning har hämtats från befintliga register har olika förfaranden kunnat rationaliseras. Härigenom har kostnaderna reellt sett kunnat minskas något.

Med fullföljande av den utveckling som har inneburit att statistik, som täcker delar av FoB-ens informationsområde, i växande omfattning tas fram på grundval av uppgifter ur befintliga register kan utvecklas former för statistisk samhällsinformation som helt ersätter den traditionella FoB-en. Det kan gälla såväl löpande statistik med större aktualitet än FoB-statistiken, som periodvisa sammanställningar av denna statistik till information av FoB-karaktär. Detta kräver införande av nya register. Med hänsyn till de stora kostnaderna för traditionella FoB-ar kan en sådan utveckling även förutses medföra besparingar. Den skulle även innebära en anslutning till utvecklingen i de nordiska grannländerna.

Med frångående av förutsättningen om fullständig täckning av den traditionella FoB-ens informationsområde kan utvecklas olika former av begränsade FoB-ar eller motsvarande. Dessa kan även förutses medföra besparingar, som då får vägas mot de minskningar i möjligheterna att tillgodose olika mer eller mindre angelägna informationsbehov som begränsningarna leder till.

Mot denna bakgrund anförs i det följande olika alternativa former för att ta fram FoB-information. De utgår från att FoB inte görs mera omfattande i fråga om ingående uppgifter än FoB 85. Däremot kan vissa begränsningar tänkas möjliga.

I detta sammanhang kan dock nämnas att i samband med planering och genomförande av den senaste FoB-en har från användare av FoB-information även förts fram önskemål om att några slag av uppgifter som tidigare ingått i FoB åter borde tas med. Det gäller uppgifter för de förvärvsarbetande om arbetad tid, färdstätt och restid till arbetet. Enligt överslagsberäkningar inom SCB skulle, i det fall alla hushåll lämnar uppgifter på frågeblanketter, merkostnaden för att även ta med dessa uppgifter bli förhållandevis marginella.

5.3.1 Traditionell FoB

Alternativ enligt en arbetsgrupp inom SCB

Inom SCB har en arbetsgrupp - gruppen för framtida FoB-teknik (GRUFF) - i uppdrag att på grundval av bl.a. önskemål från FoB-gruppen finna alternativ teknik och arbetsmodeller som är användbara i en framtida FoB. Ett väsentligt syfte härmed är att finna besparingar i tid och kostnader. I en delrapport 1988-03-02 har GRUFF skisserat tre alternativa bearbetningsmodeller. På grund av att GRUFF inte har haft möjlighet till mera ingående undersökningar är de i delrapporten presenterade uppskattningarna av bearbetningstider, kostnader m.m. i flera avseenden osäkra. För att uppskattningarna skall kunna bli säkrare krävs bl.a. att praktiska prov genomförs i god tid före planerad tidpunkt för en FoB. De tre modellerna bygger på vissa gemensamma förutsättningar, men skiljer sig åt i fråga om fördelningen av bearbetningsuppgifter mellan central och lokal nivå. Gemensamma för de tre modellerna är vidare vissa tänkbara allmänna besparingsmöjligheter.

De gemensamma förutsättningarna är att

- personblankett till allmänheten och fastighetsblankett till fastighetsägarna skall finnas
- avprickning av insända blanketter skall ske
- någon typ av påminnelse och/eller anmaning skall ges till dem som inte har lämnat in blankett
- dataregistrering från blankett skall ske
- ingen kontroll av folkbokföringen skall ske
- en lokal organisation hos kommunerna liknande den som funnits vid tidigare FoB-ar (s.k. granskningsorgan) skall finnas.

De tre modellerna betecknas den centrala, den blandade och den lokala

modellen.

Den centrala modellen innebär i stort sett en traditionell FoB med en organisation och bearbetning lik den i FoB 85. Kostnaderna ansluter till utfallet i denna. Härtill kommer kostnaderna för ny central utrustning för datafångst genom optisk läsning. De samlade kostnaderna uppskattas då till ca 167 milj. kr. fördelade med ca 83 milj. kr. centralt och ca 84 milj. kr. lokalt hos kommunerna. De lokala organen svarar som i FoB 85 för förberedelsearbete i form av komplettering, rättning och viss kodning av uppgifterna på blanketterna. Produktionstiden förutsätts också motsvara den i FoB 85, dvs ca 30 månader.

Dataregistreringen av yrkesuppgiften måste troligen helt eller delvis ske utanför SCB vid något enskilt företag på samma sätt som i FoB 85. SCB bedöms inte kunna ha egna resurser för detta arbete. I delrapporten från GRUFF framhålls att förfarandet inte föranledde någon anmärkning från vare sig FoB-kommissionen eller justitiekanslern i deras kontroll och granskning härav.

För att förkorta produktionstiden bör möjligheter att i ökad utsträckning bedriva de centrala bearbetningarna jämsides kunna undersökas. Möjligheter att förkorta tiden för dataregistreringen kan vidare finnas i ett system för filmning/scanning av blanketter med stor hastighet, som har utvecklats i USA och kommer att användas vid folkräkningen där år 1990. Det är osäkert om tekniken går att överföra till svenska förhållanden, men den skulle kunna ge möjligheter till bl.a. preliminär statistik inom några månader från räkningsdagen.

I den blandade modellen utförs flera arbetsuppgifter på lokal nivå med hjälp av ett direktkopplat terminalsystem till en central stordator. Produktionstid och kostnader blir beroende av antalet terminaler som placeras hos kommunerna. Enligt ett räkneexempel med 420 terminaler skulle produktionstiden kunna förkortas till ca tolv månader och kostnaderna uppgå till grovt uppskattat ca 139 milj. kr. fördelade med ca 78 milj. kr. centralt och ca 61 milj. kr. lokalt. I ett senare utfört räkneexempel med 800 terminaler uppskattas produktionstiden till endast drygt sju månader och de samlade kostnaderna till ca 153 milj. kr.

Förkortningen av produktionstiden skulle uppnås främst genom bortfall av en stor del av den omfattande lokala blankettsorteringen, hela eller stora delar av den centrala upprättningen/kodningen samt den omfattande och tidsödande centrala dataregistreringen av yrkesuppgifter. I räkneexemplen har en manuell kodning av yrkesuppgifter förutsatts kunna ske lokalt. Om detta inte är möjligt, vilket torde vara osäkert, och yrkeskodningen måste ske centralt på samma sätt som i FoB 85 ökar produktionstiden med ca tolv månader.

För en säker bedömning av möjligheterna att genomföra en produktionsläggning enligt den blandade modellen krävs fortsatt utredningsarbete.

I den lokala modellen utförs ytterligare arbetsuppgifter lokalt med hjälp av fristående smådatorer i stället för terminaler till en central stordator. Produktionstiden bedöms kunna bli ca 13 månader. På samma sätt som i den blandade modellen blir den beroende av antalet datorer hos kommunerna. I ett räkneexempel med 420 sådana datorer skulle de samlade kostnaderna enligt en grov uppskattning bli ca 142 milj. kr. med ca 78 milj. kr. centralt och ca 64 milj. kr. lokalt. Osäkerheten i uppskattningen anges vara mycket stor.

Förkortningen av produktionstiden skulle uppnås på i princip samma sätt som i den blandade modellen. Förutsättningarna i fråga om yrkeskodningen är också desamma. I den lokala modellen kommer vidare detaljerade individuppgifter för stora lokala områden att finnas samlade i databearbetningsduglig form utanför SCB.

GRUFF redovisar några allmänna överväganden beträffande den blandade och den lokala modellen. Där anförts bl.a. följande.

Vid en bedömning av de alternativa modellerna för FoB bör beaktas att olika moment som utförs endera centralt eller lokalt inte är direkt utbytbara. Olika faktorer försvårar även kostnadsjämförelser. Överföring av moment från en van, centralt placerad personalstyrka till en mindre van, lokal sådan, ökar t.ex. troligen kostnaderna.

Åtgärder mot obehörig åtkomst av individuppgifter måste byggas in i den

lokala bearbetningsmodellen. En utspridning av sådana uppgifter från SCB innebär dock i sig en större risk för obehörig åtkomst.

Kommunikationen mellan de lokala terminalerna/datorerna och centraldatorn kan i såväl den blandade som i den rent lokala modellen vara känslig ur säkerhets- och sekretessynpunkt. Vid överföringar på telelinje (motsvarande) finns teoretiska möjligheter till åtkomst. Möjlighet finns att köpa tjänster i form av åtkomstskydd.

Den lokala liksom den blandade modellen kan innebära möjligheter till snabbare lokal preliminärstatistik. För att SCB skall ha kontroll över kvaliteten på det slutliga statistikuttaget bör all sluttabellering ske centralt.

Med ett lokalt datorstöd följer krav på viss ADB-utbildning. Den lokala modellen ställer dessutom krav på att operatörskunnig och ADB-utbildad personal finns. Ett omfattande centralt arbete för att utarbeta instruktioner tillkommer för såväl den blandade som den lokala modellen. Instruktioner för den blandade modellen blir enklare än för den lokala.

Arbetsorganisationen när det gäller uppbyggnad, igångsättande och vidmakthållande i den lokala modellen innebär större svårigheter än i den blandade. Exempelvis ökar personalberoendet markant i en lokal modell. Även krav på kompetens för systemutveckling vid SCB samt den tid som erfordras för detta arbete ökar i en lokal modell jämfört med en blandad.

Tillgängligheten av FoB-materialet för forskningsändamål minskar vid en lokal arkivering av blankettmaterialet. GRUFF har inte tagit ställning till hur materialet skall arkiveras. Eftersom det lokala produktionsarbetet i blandad och lokal modell har förutsatts ske utan manuell sortering, försvåras en återsökning. Varje blankett har dock registrerats på en bestämd box och kan återfinnas där.

Det finns idag kunskap om och fungerande systemmodeller som nära ansluter till den blandade modellen. I en samlad bedömning framstår även den blandade modellen vara att föredra framför den lokala ur säkerhets- och sekretessynpunkt.

GRUFF förordar att endast den blandade modellen utreds vidare vid sidan av den centrala modellen.

Till komplettering av de anförda synpunkterna har från GRUFF framhållits att det från kommunalt håll har anförts mycket stor tveksamhet till om kommunerna har praktiska möjligheter att utföra de arbetsuppgifter som skulle ankomma på dem i den lokala modellen. Viss tveksamhet av liknande slag har även förekommit beträffande den blandade modellen. Med hänsyn härtill skulle det enligt GRUFF kunna ges möjlighet för kommuner som så önskar det, att mot ersättning få de i den blandade modellen förutsatta lokala bearbetningarna utförda centralt vid SCB. De centrala bearbetningsresurser som erfordras härför medför dock att de samlade kostnaderna för FoB kan grovt uppskattas komma att uppgå till ca 170-185 milj. kr beroende på fördelningen mellan central och lokal bearbetning.

GRUFF för också fram synpunkter på en del allmänna besparingar av tid och kostnader som kan vara möjliga att uppnå. De låter sig förena med alla de tre skisserade bearbetningsmodellerna. De måste även utredas vidare för att säkra bedömningar av dem skall kunna göras. Det gäller bl.a. i vilken mån de kan medföra statistiska kvalitetsbrister. De sålunda framförda besparingsmöjligheterna innebär i korthet följande.

FoB-blanketten skulle kunna utformas så att den förtrycks med de uppgifter som lämnades vid föregående FoB eller som eventuellt finns i andra centrala register. Uppgiftslämnaren skulle då endast ha att bekräfta dessa uppgifter med kryssmarkering e.d., ange förändringar eller rätta felaktigheter.

En undersökning i samband med FOBALT-utredningen visade att under en femårsperiod 40 procent av befolkningen flyttar och 50 procent byter yrke. En stor del av befolkningen har således samma bostad och yrken mellan två FoB-ar. Om det i ett räkneexempel antas att 40 procent av alla personer inte har någon förändring i sina uppgifter om bostad och yrke skulle detta på 6,75 miljoner uppgiftslämnare innebära att 2,7 miljoner inte behöver belasta granskningsorganen med något nämnvärt arbete. Det är också möjligt att endast förtrycka uppgifter på sådana blanketter som avser personer med samma adress som i föregående FoB.

Gifta samboende makar fick i FoB 85 en gemensam blankett att besvara. Därigenom sparades utsändning av ca 1,5 miljoner blanketter. Registerutdrag enligt 10 § datalagen m.m. innehåller inte uppgifter om annan person än den som begärt utdraget. Detta gäller även gifta/samboende makar. Därför bör inte heller gemensamma blanketter för makar förtryckas med uppgifter ur föregående FoB.

Det skisserade förfarandet med förtryckning av blanketterna med tidigare registrerade uppgifter uppskattas kunna medföra besparingar på minst 20 procent av de samlade kostnaderna för FoB.

Ökad automatisk kodning av yrkesuppgifter kan också leda till stora besparingar. I FoB 85 har 74 procent av alla förvärvsarbetande åsatts yrkeskod genom automatisk kodning. Dessutom har ca 9 procent vid denna kodning noterats med att uppgift saknas. Dessa utgörs av personer som i kontrolluppgiftssystemet upptagits som förvärvsarbetande, men på FoB-blanketten inte angett sig som förvärvsarbetande med yrkesbeteckning. Återstående 17 procent av de förvärvsarbetande, eller ca 750 000 personer, har åsatts yrkeskod manuellt på SCB. Denna manuella kodning kostade ca 3 milj. kr. och pågick under ca tolv månader. Möjligheter att bygga ut den automatiska kodningen ytterligare bör studeras närmare. Ett i det närmaste helautomatiskt kodningssystem för yrkesuppgifter skulle innebära, att större delen av de kostnader och den tidsåtgång som kodningsförfarandet i FoB 85 medförde kan ses som en besparing.

GRUFF för vidare fram några idéer om förändringar i bearbetningen, som efter närmare utredning kan visa sig medföra besparingar. De gäller

- enklare hantering av personblanketter för ägare av enfamiljshus som bebor dessa
- selektiv insamling av uppgifter innebärande att endast boende i andra hus än enfamiljshus som bebos av ägaren lämnar uppgifter på blankett, medan uppgifter om boende i enfamiljshus som bebos av ägaren inhämtas från befintliga register
- eventuella möjligheter att med uppgifter från fastighetsägare

och/eller en fastighetstaxering underlätta sammanställning av uppgifter om hushållssammansättning och hänförande av fastighetsuppgifter till de enskilda hushållen

- eventuella möjligheter att utföra tidigare manuella sorteringar hos de lokala granskningsorganen helt eller delvis maskinellt centralt.

GRUFF förbigår en fullständigt central modell för FoB, där all insamling och bearbetning sker centralt. Som skäl härför anföras att komplettering och bearbetning av uppgifter om fastigheter, lägenheter och hushållssammansättning kräver lokalkännedom för att materialet skall få god kvalitet. Till komplettering av de anförda synpunkterna har från GRUFF även pekats på att det förefaller otroligt att SCB skulle kunna överta det arbete som i FoB 85 utfördes av ca 2000 personer i de kommunala granskningsorganen. Det gäller även med en mera maskinell bearbetning och godtagande av minskad kvalitet. Bara att ta emot och avregistrera fem miljoner blanketter fordrar en stor arbetsstyrka om inte arbetet skall dra ut långt i tiden. En sådan arbetsstyrka torde även vara svår att rekrytera för en begränsad tid.

FoB-gruppens synpunkter

De av GRUFF skisserade tre alternativa modellerna är innehållsmässigt helt jämförbara med FoB 85 och de närmast föregående FoB-arna. De kan därför förutsättas tillgodose behoven av FoB-information i samma utsträckning som de tidigare FoB-arna.

Ur integritetssynpunkt är den centrala modellen helt jämförbar med FoB 85. Det synes i huvudsak gälla även den blandade modellen. Kommunikationen mellan de lokala terminalerna och centraldatorn kan dock innebära säkerhetsrisker som behöver utredas närmare. Den lokala modellen innebär, som också berörts av GRUFF, större risker för integritetsintrång genom att samlade identifierbara FoB-uppgifter finns tillgängliga hos ett stort antal lokala organ under lång tid. Med hänsyn härtill och även till att det är tveksamt om den är praktiskt genomförbar är det naturligt att som GRUFF har gjort inte förorda den.

När det gäller kostnader är den centrala modellen helt jämförbar med FoB 85. För den blandade och den lokala modellen uppskattar GRUFF att kostnaderna blir mindre. För den blandade modellen gäller det dock endast om en alternativ form med central bearbetning för kommuner som så önskar helt kan undvikas. Det måste dock framhållas att uppskattningarna är mycket osäkra. Modellerna är långtifrån färdigutvecklade och en stor del av kostnaderna gäller helt oprövade nya arbetsuppgifter hos kommunerna.

De av GRUFF skisserade allmänna besparingsmöjligheterna bör givetvis prövas ytterligare och så långt som möjligt tas till vara. Även för uppskattningarna av kostnadsbesparingarna gäller att de är mycket osäkra. De enligt uppskattningarna största besparingarna synes vara att finna i förfaranden med förtryckning av FoB-blanketter med tidigare registrerade uppgifter samt selektiv insamling av uppgifter. De är därför särskilt intressanta och bör i första hand utredas vidare.

Sammanfattningsvis kan anföras att ett val av någon av de i GRUFF-rapporten angivna modellerna bör stå mellan den centrala och den blandade modellen. Båda modellerna kan förenas med de skisserade förfaranden som kan ge olika besparingar. Den blandade modellen liksom besparingsåtgärderna behöver dock utredas ytterligare och bl.a. bli föremål för praktiska prov innan slutlig ställning kan tas till om de är lämpliga att genomföra.

Alternativ från SPAR-nämnden

Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden) skisserade i sitt remissyttrande över FoB-kommissionens delrapport ett alternativt utförande av en traditionell FoB. Alternativet avsåg att tillgodose integritetsaspekterna.

En utgångspunkt för nämndens överväganden var att en förutsättning är att medborgarna är helt informerade om vilka uppgifter som samlas in, vilka bearbetningar som sker och hur uppgifterna används.

Nämnden anser att av riksdagen medgivna uppgifter bör samlas in i två steg. Först bör redan registrerade uppgifter tas fram genom samkörning av

register och sammanställas på individuella blanketter. Personnummer bör kunna tas bort i detta skede. Därefter sänds förtryckta blanketter ut till medborgarna (hushållen). Dessa tar del av innehållet i blanketterna, gör eventuellt vissa rättelser och kompletterar med sådana uppgifter som infordras särskilt i enlighet med vad riksdagen medgivit.

Blanketterna skall sedan lämnas över för sammanställning (bearbetning) inom hemkommunen. Detta arbete skall ske under tillsyn av särskilda ombud för medborgarna. Avidentifiering av uppgifterna förutsätts ske tidigt och innan de används för sitt ändamål.

Resultatet i form av statistiskt material kan därefter användas inom kommuner, län och landsting samt på central nivå.

Nämnden bedömer att en öppen redovisning på sätt som anges ovan av samtliga uppgifter om den enskilde som ingår i undersökningen kommer att minska oron för den personliga integriteten och öka tilltron till undersökningen.

FoB-gruppens synpunkter

Det av SPAR-nämnden skisserade alternativet företer beträffande bearbetning vissa likheter med GRUFF:s lokala alternativ. Det innefattar dock därutöver särskilt integritetsskyddande åtgärder i form av tidig avidentifiering. Trots detta kan det emellertid liksom den lokala modellen anses öka riskerna för integritetsintrång, genom att samlade identifierbara personuppgifter får en vid spridning. Här tillkommer även insamlingsfasen.

Den tidiga avidentifieringen innebär vidare att forskningens behov av individuppgifter inte alls kan beaktas.

Kostnaderna är svåra att uppskatta. Mycket talar dock för att de blir jämförbara med dem som kan uppskattas för GRUFF:s blandade och lokala modeller.

SPAR-nämndens alternativ bör lika lite förordas som GRUFF:s lokala modell.

5.3.2 Registerbaserad FoB eller motsvarande

Förutsättningar

FoB-information har i växande omfattning kommit att sammanställas på grundval av uppgifter som hämtas från register, som i första hand förs för andra ändamål, men även från sådana som har inrättats särskilt för statistikändamål. Det senare gäller framför allt det sysselsättningsregister som upprättats på grundval av arbetsgivarnas kontrolluppgifter sedan dessa kompletterats med uppgifter om arbetsställen, men även det nyligen uppbyggda utbildningsregistret. Användningen av tillgängliga register ger möjligheter, eller tillgodoser direkta syften att fortlöpande erhålla aktuella information än FoB kan ge.

Sammanställning av uppgifter och därpå grundad statistik av samma omfattning som en traditionell FoB skulle kunna ske helt på grundval av register som förs fortlöpande. Det förutsätter då att det tillskapas nya register, som innehåller uppgifter om medborgarnas yrken, hushållens sammansättning och landets bestånd av bostäder/lägenheter. Uppgifterna skall vara hänförliga till enskilda individer, så att sambearbetningar med befintliga register och mellan de nya registren kan ske. Särskilda krav ställs härvid när det gäller sambearbetning av register över hushållens sammansättning och bostäder/lägenheter för att hushållens bostadsförhållanden skall kunna belysas på samma sätt som genom FoB.

I olika sammanhang har förts fram synpunkter och förslag om hur sådana nya register bör utformas och kan byggas upp. Förutsättningarna har härvid successivt förändrats genom uppbyggnaden av register för andra ändamål och datateknikens utveckling.

När det gäller ett yrkesregister innebär den i det föregående (avsnitt 5.1.5, Yrkesuppgifter ur register) beskrivna utvecklingen av datasystemet för försäkringskassorna och riksförsäkringsverket (RFV) enligt det s.k. FAS 90-förslaget, att uppgifter om yrken och arbetsställen skulle kunna registreras i systemet. Uppgifterna skulle inhämtas och fortlöpande aktualiseras genom sjukanmälningarna och i den mån detta inte ger full täckning genom ett särskilt insamlingsförfarande. I det fortsatta utvecklingsarbetet över-

vägs närmare om och hur dessa möjligheter skall tas tillvara. Uppgifter om yrken och arbetsställen bedöms vara av stor betydelse i det underlag som försäkringskassorna och RFV behöver för uppföljning och utvärdering av socialförsäkringens effekter, liksom för bedömning av möjligheter till rehabilitering och förebyggande åtgärder. Dessa delar av kassornas och RFV:s verksamhet tillmäts växande betydelse. Med hänsyn härtill övervägs också att redan innan det föreslagna datasystemet kan vara fullt utbyggt år 1994 hämta in och ställa samman yrkesuppgifter mer eller mindre provisoriskt inom det befintliga datasystemet. Det skulle i så fall bli aktuellt under åren 1990-1992.

Om yrkesuppgifter registreras hos försäkringskassorna och RFV erfordras inte motsvarande registrering genom FoB. Det yrkesregister som härvid kan upprättas möjliggör såväl fortlöpande framställning av aktuell yrkesstatistik, som periodisk sammanställning av en särskild FoB-information. Detta förhållande bör beaktas i de fortsatta övervägandena om utformningen av försäkringskassornas och RFV:s framtida datasystem.

När det gäller register över hushåll och bostäder/lägenheter med möjligheter till sambearbetning härav är den lösning som i första hand har förordats ett lägenhetsregister i kombination med folkbokföring på lägenhet. Genom lägenhetsregistret skulle erhållas information om bostadsbeståndet. Genom folkbokföring på lägenhet skulle erhållas information om sammansättningen av hushållen - i den meningen att alla personer som är folkbokförda på en lägenhet utgör ett hushåll. Genom att lägenheterna ges samma beteckning i lägenhetsregistret och i folkbokföringsregistret kan information om hushållens bostadsförhållanden erhållas genom sambearbetning av registren.

I det föregående (avsnitt 5.1.5, Hushålls- och bostadsuppgifter ur register) har konstaterats att det är möjligt att upprätta ett lägenhetsregister inom ramen för fastighetsdatasystemet som handhas av centralnämnden för fastighetsdata (CFD). Dessförinnan måste dock flera administrativa och organisatoriska frågor lösas. De gäller bl.a. bestämning av vilka uppgifter om lägenheter som skall registreras, formerna för insamling av uppgifter och fortlöpande aktualisering härav och utformning av lägenhetsbeteckningar, som fordras för folkbokföring på lägenhet. Därtill kommer frågan om omläggning av folkbokföringen till att avse lägenhet i stället för

fastighet.

Detta kräver utrednings- och utvecklingsarbete som berör förutom CFD och SCB även folkbokföringsmyndigheterna samt kommunerna och eventuellt fastighetstaxeringsmyndigheterna, de båda senare för att tillhandahålla uppgifter om bostäder/lägenheter.

Några utgångspunkter för utredningsarbetet är följande.

Uppgifter för lägenhetsregistret skulle kunna hämtas från det underlag som tas in för fastighetstaxeringen vart sjätte år. De uppgifter om bostäder/lägenheter som normalt ingår där är dock inte av den omfattning och kvalitet att de motsvarar de som inhämtas genom FoB. För enbostadshus och en stor del av flerbostadshusen anges endast bostadsyta utan specificering av rumsantal och utrustningsstandard. För att ersätta FoB-uppgifterna om bostäder måste således motsvarande uppgifter för fastighetstaxeringen göras mera omfattande.

För fortlöpande aktualisering av ett lägenhetsregister måste finnas ett rapporteringssystem. Närmast till hands torde ligga att kommunernas byggnadsnämnder meddelar de uppgifter om ändringar i bostadsbeståndet som erhålls i hanteringen av bygglovsärenden. En intermittert uppföljning och avstämning av registret kan därutöver ske i samband med de vart sjätte år återkommande fastighetstaxeringarna.

Uppgifter om hushållens sammansättning kan redan i dag erhållas ur folkbokföringen i fråga om boende i enfamiljshus som utgör den enda byggnaden på en fastighet. Det kan röra sig om inemot hälften av befolkningen.

Den av 1983 års folkbokföringskommitté föreslagna begränsade användningen av lägenhetsbeteckningar i flerbostadshus i flyttningsanmälningar och hjälpregister kan vara ett första steg mot en normal folkbokföring på lägenhet. Den är dock huvudsakligen avsedd för kontrollen av folkbokföringen. I övrigt kan användningen av fastighetsägarnas varierande system för lägenhetsbeteckningar innebära svårigheter i ett förutsatt lägenhetsregister. Ett mera fullständigt system för folkbokföring på lägenhet måste

därför utvecklas.

FoB-gruppens synpunkter

En grundläggande förutsättning här är att registerbaserad information skall kunna helt ersätta den information som erhålls genom FoB, och även förbättra denna genom att ge möjligheter till fortlöpande aktualisering av informationen. Den skall således tillgodose minst samma behov som traditionell FoB-information.

Ur integritetssynpunkt kan helt registerbaserad information allmänt sett innebära minskade risker för otillbörliga integritetsintrång, genom att det inte förekommer några blanketter med uppgifter som hanteras av flera personer lokalt och centralt, och att uppgifterna i de på datamedier upplagda registren är svåråtkomliga och kan skyddas genom fysiska och tekniska hinder.

De förutsatta nya yrkes- och lägenhetsregistren liksom det med lägenhetsbeteckningar kompletterade folkbokföringsregistret blir administrativa register och därmed inte innefattade i den allmänna statistiksekretessen. Uppgifter om yrken och lägenhetsbeteckningar i dessa register kan knappast anses innebära risker för integritetsintrång. I den mån så ändå skulle vara fallet finns möjligheter till sekretessbeläggning enligt sekretesslagens 7 kap. 7 § om sekretess hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och försäkringsdomstol samt 15 § om sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen.

Upprättandet av lägenhetsregistret och införande av folkbokföring på lägenhet kräver som nämnts ytterligare utrednings- och utvecklingsarbete och därmed förenade kostnader. Även uppläggnings- och vidmakthållandet av lägenhetsregistret och det med lägenhetsbeteckningar kompletterade folkbokföringsregistret kommer att dra kostnader. De olika slagen av kostnader går inte nu att uppskatta. På grundval av FOBAL-utredningens uppskattningar av kostnaderna för uppläggning och upprätthållande av en registerbaserad FoB kan de samlade kostnaderna åtminstone på längre sikt bli väsentligt lägre än för fortsatta traditionella FoB-ar. En antydan om möjliga kostnadsminskningar ges också i att den ökade användningen av

registeruppgifter i de senaste FoB-arna torde ha bidragit till att kostnaderna för dessa reallt sett har minskat något.

I ett system där FoB eller motsvarande helt baseras på befintliga register kommer huvuddelen av kostnaderna att ankomma på staten om finansieringen inte sker på annat sätt än genom anslag. Kostnaderna för speciella användningar av informationen bör emellertid direkt belasta dessa. Därför bör huvuddelen av kostnaderna för framtagningen av informationen finansieras genom avgifter från användarna. Avgifterna bör stå i proportion till uttaget av uppgifter och bearbetningen av dessa. För att tillgodose behoven av allmäninformativ statistik på nationell nivå bör dock en mindre del av framtagningskostnaderna finansieras genom anslag.

5.3.3 Begränsad FoB eller motsvarande

Begränsning av FoB kan övervägas av olika skäl. Det kan gälla att åstadkomma besparingar i kostnader eller i tid för att få fram en aktuellare information. Begränsningarna kan avse uteslutning av uppgifter som bedöms vara mindre angelägna och använda, eller uppgifter som på ett tillfredsställande sätt kan erhållas i andra former. Ett exempel på det senare är framställning av registerbaserad löpande statistik, som kan drivas mer eller mindre långt och ytterst helt ersätta FoB, såsom har behandlats ovan (avsnitt 5.2.2). Begränsningarna kan avse förfarandena för insamling av uppgifter som kan differentieras för olika delar av befolkningen, antingen genom kombinationer av uppgiftskällor såsom frågeblanketter och befintliga register, eller genom urvalsförfaranden.

FoB med särskild insamling av endast hushålls- och lägenhetsuppgifter

Förutsättningar

Inom SCB:s arbetsgrupp GRUFF har skisserats en begränsad FoB, närmast avseende en FoB 90. Den bygger på förutsättningen att uppgifter om yrke inte skulle behöva samlas särskilt. Den särskilda uppgiftsinsamlingen skulle då endast omfatta uppgifter om hushåll och bostäder/lägenheter. I fråga om hushållen skulle ingå uppgifter om individer såsom personidentitet, adress och samhörighet. Det slutliga statistikregistret skulle således

vara bl.a. ett register på individnivå med uppgift om på vilken fastighet och i vilken lägenhet en person var bosatt vid uppgiftstillfället. Dessutom skulle registeruppgifter om t.ex. sysselsättning kunna kopplas på.

Uppgiftsinsamlingen skulle bygga på att en ifylld personblankett erhålls från varje hushåll. För utformning och ifyllning av blanketten skulle utnyttjas några av de besparingsmöjligheter som har angetts i den tidigare (avsnitt 5.3.1) refererade GRUFF-rapporten. Det innebär att uppgifter från FoB 85 skulle förtryckas på blanketter för hushåll, där någon förändring kan antas inte ha skett. Det gäller boende i småhus för vilka det inte finns någon avisering om flyttning. Det gäller också boende i flerfamiljshus, även om det där kan vara något osäkrare eftersom flyttning inom samma fastighet inte föranleder någon avisering om flyttning. Uppgiftslämnarna skulle ha att bekräfta eller korrigera de förtryckta uppgifterna.

Uppgifter om lägenhet skulle för småhus inhämtas genom den allmänna fastighetstaxering (AFT) för sådana hus som skall genomföras åren 1989-1990. För varje småhus skulle då för FoB intressanta uppgifter förtryckas på en FoB-blankett för kontroll av riktigheten. Fastighetstaxeringsmaterialet används således inte direkt för sammanställning av resultat i FoB-tabeller, som var fallet i FoB 80. En förtryckt blankett skulle skickas till varje hushåll som bebor ett eget ägt enbostadshus. I FoB 85 var det ca 40 procent av alla hushåll. Blanketterna skulle i stor utsträckning kunna godkännas direkt med minimal dataregistrering.

Fastighetsuppgifter för flerbostadshus skulle lättast inhämtas genom fastighetsblankett till ägarna.

I den skisserade begränsade FoB-en skulle alla frågor på personblanketten kunna besvaras i fasta kryssalternativ.

Ingen klartextstansning skulle behövas. Ur bearbetningssynpunkt är en uppgiftsinsamling med enbart kryssfrågor enklare att hantera än om klartextfrågor ingår. Detta gäller både i en central och lokal produktionslösning.

Med tillämpning på den i GRUFF-rapporten skisserade centrala modellen

innebär en begränsad FoB, att den tid som har beräknats för central dataregistrering och kodning av yrkesuppgifter på tolv månader skall frånräknas de ca 30 månader som angetts som produktionstid för denna modell. Kostnaden i FoB 85 för förberedelser, dataregistrering och kodning av yrke uppgick till ca 6 milj. kr. Vilka ytterligare besparingar som kan uppnås vid förtryckning av uppgifter samt begränsad blankettutsändning (endast en uppgiftsblankett per hushåll) måste klarläggas genom vidare utredning och praktiska prov.

I den blandade modell som beskrivs i GRUFF-rapporten medför en begränsad FoB att registreringsarbetet på de lokala granskningsorganen blir betydligt mindre. All dataregistrering som innebär en klartextstansning av yrke bortfaller. Detta innebär dessutom att i stort sett all registrering blir numerisk, vilket går avsevärt mycket fortare.

Om en inte liten andel av inkomna blanketter enbart innebär ett godkännande av förtryckta, i tidigare FoB eller AFT lämnade uppgifter, behöver i dessa fall endast uppgiften "ingen förändring" dataregistreras. Denna registrering kan då göras samtidigt med att personblanketterna avregistreras som inkomna.

Utan några praktiska prov, inklusive en efterföljande utvärdering, för att slå fast om de skisserade förfarandena är möjliga och/eller lämpliga att genomföra i den blandade modellen, är det enligt SCB:s arbetsgrupp svårt att försöka uppskatta en eventuell kostnadsbesparing för en begränsad FoB. För att ändå ange några troliga ramar torde eventuella möjliga besparingar för en begränsad FoB kunna ligga inom 5 -10 procent av den i GRUFF-rapportens räkneexempel uppskattade totalkostnaden för en FoB i den blandade modellen med 420 terminaler hos kommunerna. Det skulle innebära 7-14 milj. kr. av ca 140 milj. kr.

FoB-gruppens synpunkter

Begränsningen i den skisserade FoB-en ligger huvudsakligen i att yrkesuppgifter inte insamlas särskilt. I övrigt innebär den att de av GRUFF antydda möjligheterna till besparingar genom förtryckning av tidigare inhämtade uppgifter och selektiv insamling av uppgifter skulle tas till vara. I vilken

mån detta är realistiskt har dock inte prövats ytterligare.

Uteslutningen av yrkesuppgifter vid uppgiftsinsamlingen kan ses som väl motiverad under förutsättning att de goda möjligheterna att inom överskådlig framtid kunna upprätta ett yrkesregister hos försäkringskassorna och riksförsäkringsverket kan tas till vara. I provisorisk form skulle ett sådant register, som tidigare (avsnitt 5.3.2) anförts, kunna komma till stånd senast år 1992. I kombination med detta register skulle den skisserade begränsade FoB-en tillgodose samma behov som en traditionell FoB.

Resultatet bör bli ett FoB-register som motsvarar det som erhålls från FoB 85. Det bygger då på de hushålls- och lägenhetsuppgifter som insamlas särskilt och i övrigt på uppgifter från befintliga register.

I fråga om de uppskattade kostnaderna för den begränsade FoB-en och de besparingar som skulle kunna uppnås i den gäller, liksom för de av GRUFF skisserade och i det föregående (avsnitt 5.3.1) redovisade blandade och lokala modellerna, att de är mycket osäkra.

Den skisserade begränsade FoB-en bör kunna övervägas för genomförande år 1990 i avvaktan på att helt registerbaserade lösningar kan uppnås i mitten av 1990-talet.

FoB eller motsvarande utan fullständigt samband mellan hushåll och lägenheter

Förutsättningar

En registerbaserad FoB eller motsvarande som skall ge samma information som en traditionell FoB får, enligt vad som tidigare (avsnitt 5.3.2) anförts, förutsätts bygga på ett lägenhetsregister med identifierbara lägenheter och folkbokföring på lägenheter. Det fordrar ytterligare utrednings- och utvecklingsarbete.

En enklare registerlösning skulle kunna uppnås om kravet på fullständigt samband mellan hushåll och bostad efterges.

Folkbokföring på lägenhet har när det gäller FoB eller motsvarande till syfte att ge uppgifter om hushållens antal och sammansättning. Förutsättningen är härvid att personer som är folkbokförda på en lägenhet utgör ett hushåll. Det torde inte alltid vara fallet med tanke på förekomsten av bl.a. rumsuthyrningar och skenskrivningar. Om bruket av samhörighetsbeteckningar i folkbokföringen utvidgas i enlighet med vad som berörts i det föregående (avsnitt 5.1.5, Hushållens sammansättning i folkbokföringen) skulle ur folkbokföringen kunna erhållas vidgade uppgifter om sammansättningen av egentliga hushåll.

I det föregående (avsnitt 5.1.5, Byggnads-och lägenhetsregister) har också konstaterats, att ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter utan lägenhetsbeteckningar bör vara lättare att inrätta och upprätthålla än ett register med sådana beteckningar. Om folkbokföringen utsträcks till att också avse byggnad och inte endast fastighet skulle hushållens bostadsförhållanden kunna bedömas med relativt stor säkerhet i flertalet fall. I nyare flerbostadshus, där frågan endast är aktuell, är lägenheterna ofta ganska standardiserade i storlek och framför allt utrustning. Osäkerheten skulle bli störst i stora och/eller äldre flerbostadshus, framför allt i storstäderna. Om närmare uppgifter om bostadsförhållandena i dessa fall behövs skulle de kunna tas fram genom urvalsundersökningar eller andra specialundersökningar. Eventuellt skulle sådana uppgifter kunna hämtas från de flyttningsanmälningar och hjälpregister med lägenhetsbeteckningar som 1983 års folkbokföringskommitté har föreslagit.

Alternativt bibehålls folkbokföring på enbart fastighet. Information om hushållens bostadsförhållanden inhämtas helt genom urvals-och/eller specialundersökningar.

Ett byggnadsregister med lägenhetsuppgifter skulle kunna ge samma rena lägenhetsstatistik som FoB ger.

I den här skisserade registerbaserade modellen för FoB eller motsvarande skulle även innefattas det tidigare (bl.a. avsnitt 5.3.2) angivna yrkesregistret hos försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

FoB-gruppens synpunkter

Begränsningen i den skisserade modellen ligger i minskad precision i uppgifterna om hushållens bostadsförhållanden.

I kombination med ett yrkesregister och begränsade urvals- eller specialundersökningar av bostadsförhållandena i flerbostadshus bör modellen i viss utsträckning kunna täcka behov av information som en traditionell FoB. Genom att den bygger på register ger den även möjligheter till fortlöpande framställning av aktuell statistik inom berörda områden.

Urvals- och specialundersökningar på nationell och regional nivå bör företas av SCB. Urvalsundersökningar på lokal nivå bör bestämmas av kommunerna med hänsyn till deras varierande faktiska behov. Härvid bör SCB kunna anlitas för att mot ersättning utföra undersökningarna. Det kan då givetvis även gälla totalundersökningar, som för en kommun helt ersätter en traditionell FoB.

Det kan givetvis ifrågasättas om ett system med utvidgade samhörighetsbeteckningar i folkbokföringen kan ge tillförlitliga uppgifter om hushållens sammansättning. Detsamma kan dock gälla uppgifter som lämnas i FoB.

Ur integritetssynpunkt kan modellen bedömas på i huvudsak samma sätt som den tidigare (avsnitt 5.3.2) behandlade registerbaserade FoB-en. Genom att folkbokföringsuppgifter och lägenhetsuppgifter inte helt kan föras samman blir den dock i någon mån mindre integritetshotande. Eventuellt skulle de utvidgade samhörighetsbeteckningarna i folkbokföringen behöva beläggas med sekretess enligt sekretesslagens 7 kap. 15 § om sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen.

När det gäller kostnader och finansiering kan modellen i princip jämföras med den registerbaserade FoB-en. Kostnaderna bör dock bli mindre genom förenklingarna i lägenhets- och folkbokföringsregistren.

Sambearbetning av nu befintliga register

Förutsättningar

Genom sambearbetning av de befintliga register ur vilka hämtades uppgifter till FoB 85 och det därefter tillkomna utbildningsregistret kan utan uppgiftsinsamling genom frågeblankett erhållas en sammanställning av folkräkningsliknande information.

De register som härvid skulle vara aktuella att sambearbeta är

- registret över totalbefolkningen (RTB)
- sysselsättningsregistret (ÅRSYS)
- utbildningsregistret (UTB)
- fastighetstaxeringsregistret (FTR)
- inkomst- och förmögenhetsregistret (IoF)
- belägenhetsuppgifter för fastigheten (NYKO mm).

Redan nu görs sambearbetning mellan t.ex.

- ÅRSYS och RTB för att beskriva befolkningens förvärvsarbete
- UTB och RTB för att beskriva befolkningens utbildning
- FTR och RTB för att beskriva antal boende efter fastighetstyp samt flyttningar mellan fastighetstyper
- mellan IoF och RTB för att beskriva befolkningens inkomster
- NYKO och alla andra register för att kunna redovisa statistiken på delområdesnivå.

FoB-gruppens synpunkter

Den sammanställning av information som en sambearbetning av nu befintliga register kan ge täcker inte nämnvärt större behov av planeringsunderlag o.d. än den statistik som SCB löpande framställer i sin årliga produktion. Det sambearbetade register som erhålls kan dock vara av visst intresse för att upprätthålla en sammanhängande tidsserie med samlat innehåll och att svara mot internationella rekommendationer om folkräkningsstatistik.

Sammanställningen kan inte ersätta en traditionell FoB. De för en sådan speciella och särskilt efterfrågade uppgifterna om hushåll, lägenheter och yrken bortfaller helt. Den kan därför inte förordas. Eventuellt skulle den kunna tänkas ha en funktion om den kompletteras dels med yrkesuppgifter från ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet, dels med urvalsundersökningar avseende hushåll och bostäder. Utan mycket stora urval skulle den dock inte kunna tillgodose behoven av underlag för regional och lokal planering och forskning. Gruppen kan därför inte heller ställa sig bakom en sådan lösning.

6. FÖRSLAG

6.1 Framtida FoB-ar eller motsvarande

Behov av det slag av information om samhällsförhållanden som erhålls genom FoB förutses komma att föreligga inom överskådlig framtid. För delar av denna information är en fortlöpande aktualisering med kortare mellanrum än som erhålls genom FoB önskvärd.

För framtagning av information av FoB-karaktär, "FoB-information", kan väljas två vägar. Den ena är att bibehålla regelbundet återkommande FoB-ar av hittillsvarande utformning, där uppgifter inhämtas genom en kombination av särskilda frågeblanketter och befintliga register. Den andra är att systematiskt ersätta FoB-informationen med löpande information helt på grundval av register.

Utvecklingen av register som kan ge underlag för FoB-information innebär, att den traditionella insamlingen av FoB-uppgifter med frågeblanketter i allt väsentligt kan begränsas till hushålls- och bostadsuppgifter. Sedan FoB 85 har tillkommit ett utbildningsregister. I början av 1990-talet bör ett yrkesregister kunna upprättas inom sjukförsäkringssystemet.

Fortlöpande registerbaserad information, som täcker skilda delar av FoB-informationen, kan vid regelbundet återkommande tillfällen, t ex vart femte år, sambearbetas till en traditionell FoB-redovisning.

I det föregående (avsnitt 5.3) har angetts olika tänkbara former för FoB eller motsvarande. Det gäller såväl traditionella FoB-ar med insamling av delar av uppgifterna med frågeblankett, som framställning av information helt med uppgifter ur tillgängliga register.

Praktiska och ekonomiska skäl talar för att den traditionella FoB-en så snart som det är möjligt ersätts med en fortlöpande redovisning av information som helt grundas på uppgifter ur löpande register. Härigenom kan olika användares skilda faktiska behov av information tillgodoses på ett mera följsamt sätt med hänsyn till krav på aktualitet och omfattning. Sambearbetning av informationen t.ex. vart femte år för en särskild FoB-

redovisning bör främst ske för att upprätthålla kontinuiteten, tillgodose övergripande forskningsändamål och svara mot internationella rekommendationer.

Genom användningen av registeruppgifter bortfaller vidare allmänhetens uppgiftslämnarbörda och inte minst de arbets- och kostnadskrävande tillfälliga insatserna för insamling och bearbetning av de insamlade uppgifterna. De samlade kostnaderna för en registerbaserad information kan förutsättas bli väsentligt lägre än för fortsatta FoB-ar med särskild uppgiftsinsamling genom frågeblanketter.

Det utrednings- och utvecklingsarbete som krävs för att ersätta FoB-informationen med helt registerbaserad information bör snarast genomföras. Det gäller upprättande av dels ett yrkesregister, dels register som kan ge underlag för hushålls- och bostadsinformation.

När det gäller uppgifter om hushåll och bostäder har i det föregående redovisats olika lösningar, som når olika långt när det gäller att ersätta den information som erhålls genom den särskilda uppgiftsinsamlingen för FoB. Den tidigare (avsnitt 5.3.2) angivna utformningen av registerbaserad FoB eller motsvarande avser att i allt väsentligt ge statistik och uppgifter med samma innehåll och omfattning som den information som erhålls genom traditionella FoB-ar. I det föregående (avsnitt 5.1.5, Hushålls- och bostadsuppgifter ur register) har emellertid berörts, att mera begränsad information om hushåll och bostäder skulle kunna erhållas ur register som kräver mindre omfattande insatser för uppläggning och handhavande.

I det följande behandlas den utveckling av register som erfordras för att helt ersätta nuvarande FoB-information med registerbaserad information.

Arbetet med ett yrkesregister bör ankomma på riksförsäkringsverket och försäkringskassorna som ett led i utvecklingen av deras nya datasystem för 1990-talet. Arbetet bör bedrivas i nära samverkan med SCB, som därvid har att ange de statistiska krav som skall ställas på registret. Regeringen bör meddela särskilt uppdrag om uppläggnings- och handhavandet av ett yrkesregister.

När det gäller register med hushålls- och bostadsuppgifter bör arbetet

bedrivs efter två skilda men samordnade huvudlinjer. Den ena gäller inrättandet av ett byggnads- och lägenhetsregister. Den andra gäller användande av lägenhetsbeteckningar i folkbokföringen eller eventuella andra samhörighetsbeteckningar som kan ge uppgifter om hushållens sammansättning.

Frågan om ett byggnads- och lägenhetsregister bör behandlas av centralnämnden för fastighetsdata i dess pågående arbete med ett byggnadsregister. En väsentlig fråga är härvid om och i vilken mån uppgifter som insamlas för de allmänna fastighetstaxeringarna kan utnyttjas vid uppbyggnaden och upprätthållandet av det avsedda registret.

De uppgifter om bostäder/lägenheter som normalt inhämtas för fastighetstaxeringarna motsvarar inte i omfattning och innehåll de som insamlas genom FoB. Fastighetstaxeringsregistret är dock tillsammans med fastighetsdatasystemet det mest omfattande och rikstäckande registret med uppgifter om fastigheter och byggnader. Det talar för att insamlingen av uppgifter om lägenheter samordnas inom ramen för fastighetstaxeringarna. Även om de mera omfattande uppgifter som avses inte har direkt betydelse för taxeringsarbetet bör dock tillgången till ett löpande register på sikt underlätta uppgiftsinsamlingen för fastighetstaxeringarna både för uppgiftslämnarna och taxeringsmyndigheterna. Ett sådant register skulle också öppna möjligheter för en s.k. omtaxering som föreslogs av 1976 års fastighetstaxeringskommitté.

Frågor om fastighetstaxering och folkbokföring hör till riksskatteverkets ansvarsområde. Det är därför nödvändigt att riksskatteverket aktivt medverkar i behandlingen av frågan om ett byggnads- och lägenhetsregister hos centralnämnden för fastighetsdata. Frågan om folkbokföring på lägenhet behöver utredas i särskild ordning. Det bör också ske i nära samverkan med riksskatteverket. Eventuellt kan underlag härför erhållas i det arbete som bedrivs i den nyligen tillsatta kommittén (Fi 1988:02) med uppdrag att utarbeta förslag till genomförande av en ny organisation för folkbokföringen. Kommittén bör, som tidigare (avsnitt 5.1.5, Hushållens sammansättning i folkbokföringen) redovisats, enligt sina direktiv bl.a. kartlägga de faktiska behov av basuppgifter som finns i samhället och överväga på vilket sätt en persons samhörighet med annan person bör komma till uttryck vid

personregistreringen.

Utrednings- och utvecklingsarbetet bör bedrivas med sikte på att det skall vara möjligt att i mitten av 1990-talet ersätta en traditionell FoB med helt registerbaserad information. Eventuellt skulle då lägenhetsuppgifter kunna inhämtas och byggnads- och lägenhetsbeteckningar kunna införas i samband med den allmänna fastighetstaxeringen för hyreshus år 1994.

6.2 FoB år 1990

Enligt tillämpad periodicitet skall en FoB genomföras år 1990. Den relativt korta tiden för förberedelser, den hittillsvarande och förutsedda utvecklingen av användbara register, den ovan förutsatta utvecklingen mot en helt registerbaserad information till mitten av 1990-talet och inte minst allmänna besparingskrav kan anföras som skäl för att den ges en begränsad omfattning.

Med hänsyn till att ett yrkesregister kan förutsättas finnas tillgängligt inom sjukförsäkringssystemet i början av 1990-talet bör yrkesuppgifter uteslutas ur en särskild blankettinsamling för en FoB 90.

I det föregående (avsnitt 5.3.3) har redovisats en av en arbetsgrupp inom SCB skisserad begränsad FoB, i vilken endast uppgifter om hushåll och lägenheter insamlas särskilt. För sammanställning av FoB-informationen förutsätts i övrigt utnyttjas uppgifter ur befintliga register såsom har skett i de senaste FoB-arna.

Med hänsyn till den stora betydelse som hushålls- och lägenhetsuppgifter har som underlag för centrala uppgifter i kommunernas planering är det rimligt att dessa uppgifter kan aktualiseras.

I den av arbetsgruppen inom SCB skisserade modellen till begränsad FoB har pekats på möjligheter till kostnadsbesparingar genom förtryckning av frågeblanketter med uppgifter från FoB 85 och för småhus även med uppgifter från den allmänna fastighetstaxering som genomförs för sådana hus åren 1989-1990.

I detta sammanhang kan ifrågasättas om det överhuvud taget behöver företas någon särskild uppgiftsinsamling för boende i enfamiljshus. Arbetsgruppen inom SCB har även antytt besparingsmöjligheter genom en selektiv insamling av uppgifter. Uppgifter om boende i enfamiljshus som bebos av ägaren skulle helt kunna inhämtas från befintliga register. Härigenom erhålls uppgifter om vilka personer som bor i huset men inte deras samhörighetsförhållanden. Inför ett sådant selektivt förfarande måste också övervägas de ev. negativa konsekvenserna som kan ligga i en kategoriuppdelning i uppgiftsinsamlandet.

Det bör uppdras åt SCB att utforma en begränsad FoB 90 enligt den skisserade modellen och med tillvaratagande av alla berörda och eventuellt tillkommande besparingsmöjligheter. Härvid bör övervägas såväl en central som en blandad modell av de slag som behandlats i det föregående (avsnitt 5.3.1). Hänsyn måste tas till vad som är praktiskt genomförbart och ekonomiskt fördelaktigt.

Föreskrifter om en FoB 90 bör ges i en lag av i allt väsentligt samma utformning som lagen (1984:531) om FoB 85.

6.3 Integritetsskydd

Folk- och bostadsräkningarna görs med stöd av lag och andra författningar som även omfattar inrättande av FoB-registren. Registreringen blir därför föremål för såväl en politisk bedömning som datainspektionens prövning. Registren innehåller inga särskilt känsliga uppgifter, några sådana inhämtas inte heller från andra register. Från integritetssynpunkt finns all anledning att skilja på register för administrativa ändamål eller riktade åtgärder och register som skall användas enbart för framställning av statistik.

I detta sammanhang bör framhållas att genom att uppgifter från FoB förutsätts inte mera komma att användas för kontroll av folkbokföringen bortfaller en väsentlig anledning till oro för integritetsintrång i samband med FoB.

Vare sig FoB-registren upprättas genom insamling av uppgifterna direkt från allmänheten eller helt eller delvis genom sambearbetningar med andra

register får integritetsriskerna bedömas inte vara andra än att de kan undanröjas genom olika åtgärder. Detsamma bör givetvis gälla även andra statistikregister som inte innehåller särskilt känsliga uppgifter. När det gäller registerbaserade FoB-ar bör integritetsriskerna minska genom att ett led med manuell hantering av uppgifter bortfaller.

Om de objektiva riskerna för integritetsintrång undanröjs och därmed större delen av orsakerna till oro, som ändock skulle finnas hos vissa personer, saknas verklig anledning att ta hänsyn till denna oro.

I det föregående (avsnitten 5.1.6 och 5.2) har framhållits betydelsen av information till allmänheten som en mycket viktig åtgärd. Information har hittills lämnats om FoB-arna, men den bör göras mer aktiv och säljande.

Ytterligare åtgärder som kan övervägas för att undanröja eventuella risker för integritetsintrång och dämpa oron härför är följande.

- Statistiksekretessen beträffande personuppgift förlängs från nuvarande 70 till 90 år
- Vittnesförbudet beträffande personuppgifter som skyddas av statistiksekretessen samordnas med vad som gäller för bl.a. läkare och präster
- All bearbetning av uppgifter som är hänförliga till enskild person skall göras uteslutande hos SCB, och endast avidentifierade uppgifter skall få utlämnas
- All s.k. bakvägsidentifiering straffsanktioneras
- FoB-registren skall snarast efter det att gängse bearbetning är avslutad krypteras och krypteringsnyckeln förvaras på annat ställe
- Utvecklingen av säkerhetsskyddet inom SCB drivs vidare i samarbete med datainspektionen
- Särbarhetsfrågorna ägnas största uppmärksamhet och lagstiftnings-

Åtgärder vidtas snarast.

I den mån erforderliga ytterligare register för upprättande av FoB-registren eller för en total registerlösning behöver byggas upp, främst yrkesregister hos försäkringskassorna och riksförsäkringsverket samt ett lägenhetsregister med anknytning till folkbokföringen, får dessa register prövas i annan ordning. Säkerhets- och sekretessfrågorna måste i så fall ägnas stor uppmärksamhet.

Behovet av fortlöpande övervakning av integritetsskyddet av det slag FoB-kommissionen gjort och med uteslutande inriktning på FoB-registren torde inte vara lika angeläget om de angivna åtgärderna genomförs. Det arbete FoB-kommissionen hittills utfört har givetvis varit av största betydelse och de erfarenheter som härvid vunnits bör tas till vara i bedömningen av behov och utformning av integritetsskyddet i samband med FoB eller motsvarande.

Det får förutsättas att integritetsfrågorna också belyses av två utredningar som nyligen beslutats. Det gäller utredningen om förenklade statistikregler (Dir 1987:53) och utredningen rörande vissa forskningsetiska frågor (Dir 1988:2). Den förra har bl.a. att beakta arbetet inom FoB-kommissionen. Den senare har att särskilt se över de etiska frågorna i samband med longitudinell forskning, som bygger på personuppgifter. Dessa frågor har ju ett direkt samband med användningen av FoB-information i forskning.

6.4 Kostnader och finansiering

Kostnaderna för övergång till och tillämpning av en ordning där FoB-informationen helt grundas på register går inte att nu uppskatta med någon säkerhet. Mycket blir beroende av fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete. Allmänt kan dock med hänvisning till vad som tidigare (avsnitt 5.3.2) berörts förutsättas, att kostnaderna åtminstone på längre sikt blir väsentligt lägre än kostnaderna för traditionella FoB-ar.

Finansieringen av en registerbaserad FoB-information bör, som också tidigare (avsnitt 5.3.2) anförts, till större delen ske genom avgifter från användarna av informationen.

Kostnaderna för en begränsad FoB 90, där endast uppgifter om hushåll och lägenheter inhämtas med frågeblanketter och övriga uppgifter från register, är som tidigare (avsnitt 5.3.3) anförts också svåra att uppskatta. Med hänvisning till de mycket allmänna bedömningar som i detta sammanhang gjorts av arbetsgruppen inom SCB kan de grovt uppskattas till ca 160 milj. kr. Härvid förutsätts att insamling, granskning, bearbetning m.m. av uppgifter i huvudsak måste ske enligt den modell som tillämpades vid FoB 85. Någon modell där flera arbetsuppgifter i kostnadsminskande syfte skulle ankomma på kommunerna torde med hänsyn till den korta tiden för förberedelser inte vara praktiskt möjligt att tillämpa.

Då begränsade FoB 90 förutsätts ske i former liknande dem som har tillämpats vid de senaste FoB-arna, dvs. med bl.a. en kommunal granskningsorganisation, bör finansieringen ske i samma former som för dessa FoB-ar, dvs genom statliga och kommunala anslag.

6.5 Sammanfattning av förslag

I kort sammanfattning föreslås

- att samhällsinformation av det slag som erhålls genom FoB från mitten av 1990-talet tas fram löpande genom sammanställning av uppgifter ur då tillgängliga register i skilda aktuella delar och att på grundval härav vart femte år tas fram en samlad redovisning som motsvarar en konventionell FoB,
- att till mitten av 1990-talet upprättas ett yrkesregister inom sjukförsäkringssystemet och ett lägenhetsregister hos centralnämnden för fastighetsdata samt att folkbokföring på lägenhet införs,
- att det utrednings- och utvecklingsarbete som krävs för registeruppbyggnaden m.m. påbörjas snarast,
- att år 1990 genomförs en begränsad FoB, där särskild insamling av uppgifter på frågeblankett endast görs i fråga om hushålls- och bostadsförhållanden. FoB-registret i övrigt bygger på uppgifter ur tillgängliga register och möjligheter till besparingar genom för-

tryckning av frågeblanketter med tidigare FoB-uppgifter och uppgifter från fastighetstaxeringen samt selektiv utsändning av frågeblanketter tas till vara,

- att statistiska centralbyrån ges i uppdrag att utforma denna begränsade FoB 90,
- att information till allmänheten om framtagning och användning av FoB-information eller motsvarande ges aktivt och i lättfattlig form,
- att ytterligare åtgärder för att undanröja eventuella risker för integritetsintrång och dämpa oron härför övervägs avseende bl.a. förlängning av statistiksekretessen för personuppgifter, koncentration av bearbetning av identifierbara personuppgifter till statistiska centralbyrån, avidentifiering av alla utlämnade uppgifter och kryptering av FoB-registren, och
- att kostnaderna för framtagning av FoB-information eller motsvarande i framtiden till större delen täcks genom avgifter från användarna, dock att kostnaderna för den begränsade FoB 90 täcks genom statliga och kommunala anslag.

Kommunal planering. En förenklad modell.

Lars Malmborg

Den kommunala planeringen kan delas in i en strukturdelen och en verksamhetsdelen (se figur). Den kommunala infrastruktur som byggs upp gäller olika tunga investeringar som har lång livslängd. Det kan vara från 30 år när det gäller VA-nät till 100 år när det gäller vissa bostadsområden. Kvarnholmen, Kalmars centrum, har sin struktur lagd i 1600-talets stormakts-Sverige, och kommer inte att förändras nämnvärt om det inte inträffar svårare krig.

Det gäller därför i den kommunala planeringen att utnyttja de tillgångar som ett gatunät, ett VA-nät och ett fjärrvärmenät representerar i medvetande om att dessa inte går att förändra utan stora insatser. Den fysiska planeringen handlar därför mycket om att anpassa förändringar i boende etc till en krass verklighet dvs bostäder kan inte byggas var som helst.

Till detta kommer att kommunernas verksamhetsplanering delvis också är låst därför att skolor (framför allt) men också i viss mån andra verksamheter finns låsta i investeringar. Den kommunala verksamhetsplaneringen måste därför också förankras i en verklighet. Den tiden är långt förbi då det bara var att höja skatten för att klara alla nya behov.

De fyra stora kommunala verksamhetsfälten är dessutom av sådan art att de kommer att finnas kvar över tiden. Barnomsorg, skolor, äldreomsorg och teknisk försörjning samt den landstingskommunala primärvården är grundläggande basservice i ett samhälle och kommer att finnas under överskådlig tid. Man kan inte förvänta sig några stora förändringar i dess omfattning nu när den kommunala sektorn i stort sett är utbyggd. Däremot kommer det att ske en utveckling av former och metoder.

Den stora förändringen som sker i kommunerna är den att befolkningen i varje bostadsområde åldras. De nyinflyttade unga blir tonårsföräldrar för att så småningom bli pensionärer. Det sker självfallet omflyttningar mellan områden men ändå finns den genomgående struktur som beskrivs ovan. De förändringar som sker när en generation pensionärer ger plats för en ny boendegeneration har stor betydelse för den kommunala planeringen. Det är väsentligt att veta vilka lägenheter som på detta sätt frigörs för

marknaden och vilka hushåll som kommer att ta vara på tillfället att flytta.

Det medför att de förändringar som avspeglas i den fysiska planeringen inklusive bostadsförsörjningen ger basen för verksamhetsplaneringen. Bostadsförsörjningen, som kommer att gås igenom mera nedan, är där den viktigaste enskilda delen eftersom den ger anvisningar om var folk kan bo. Bostadsstocken (både befintliga och planerade lägenheter) ligger till grund för den befolkningsprognos på delområden som i sin tur ligger till grund för förvaltningarnas verksamhetsplanering.

När det gäller grundskolorna räcker det med att veta var åldersgruppen 7-15 år bor för att kunna dimensionera klasser och lärare.

För gymnasieskolan räcker det inte med att veta antalet 16-18-åringar i kommunen utan där måste man också veta antalet i grannkommunerna. Dessutom måste man ha med en bedömning av vilka utbildningar som är attraktiva nu och i framtiden. Vissa dyrbara utbildningar som de tekniska kan nämligen inte ändras från år till år. Det är däremot något lättare med mer teoretiska linjer. Elevernas linjeval styr dessutom i viss mån verksamheten.

När det gäller barnomsorgen är läget svårare. Denna är inte obligatorisk och medför att kommunen måste kunna bedöma läget på arbetsmarknaden för småbarnsföräldrar. Här är det framför allt yrkesverksamhetsgraden hos kvinnor som är avgörande. Även barnomsorgen är kommundelsberoende eftersom föräldrarna helst vill ha omsorgen i sitt eget bostadsområde. Behovet av barnomsorg varierar därför från område till område och över tiden. Idag är det till exempel relativt lätt att få barnomsorg i ytterområdena men mycket svårt i centrala Kalmar.

För att närmare beskriva planeringen för bostadsförsörjningen har här valts några tabeller från Kalmars underlag till bostadsförsörjningsprogrammet. En betydande del av behovet av lägenheter beror på hushållssplittringen som framgår av nedanstående tabell. Samtliga uppgifter avser Kalmar kommun. Att bestämma antalet hushåll är därför av stor betydelse.

Förändring av antalet hushåll mellan 1975 och 1985

Ålder	Tillskott av hushåll 1975-1985 p g a		Totalt
	Befolknings- förändring	Hushålls- splittring	
16-19	18	18	36
20-24	88	149	237
25-29	-265	76	-189
30-34	77	66	143
35-39	609	72	681
40-44	468	213	681
45-49	- 22	118	96
50-54	-291	76	-215
55-59	-135	- 36	-171
60-64	- 44	- 2	- 46
65-69	-102	5	- 97
70-74	186	76	262
75-79	422	72	494
80-84	241	107	348
85- w	140	96	236
Totalt	1389	1106	2496
Genomsnitt per år	139	111	250

Det är vidare viktigt att kunna se sambandet mellan hushåll och boende. Tidigare var det nödvändigt som en bedömning av trångboddhet etc. Det var ett viktigt mål i det s k miljonprogrammet att bygga bort trångboddheten. Då var intresset också fokuserat på barnfamiljernas situation. Trångboddheten är idag inte det stora problemet. Idag är intresset mera knutet till pensionärernas och de ungas boendestandard. De förändringar som sker är bl a att områden med äldre successivt övertas av en ny generation. Takten i dessa förändringar påverkar starkt behovet av lägenheter.

Hushåll efter antal boende och lägenhetens storlek 1985

	Samtliga hushåll	Därav i lägenheter om				
		1 RoK	2 RoK	3 RoK	4 RoK	5 RoK
Antal hushåll	24188	2114	5901	5780	4935	5366
Därav med						
1 boende	8815	1899	4062	1693	678	449
2 boende	7819	168	1668	2755	1805	1407
3 boende	3212	31	144	891	1039	1100
4 boende	3267	9	25	379	1149	1696
5 el fler	1075	7	2	62	264	734

Hushåll efter antalet barn under 16 år och lägenhetens storlek 1985.

Trångbodda hushåll med barn	194 (norm 2)
	390 (norm 3)

De ovanstående tabellerna kan kompletteras med tabeller som avser förändringen i hushåll och lägenheter var för sig men det intressanta är sambandet mellan de två. Nedan följer två sådana tabeller. Lägenhetstabellen är medtagen också av det skälet att den visar problemet med registerlösningen 1980.

Lägenheter efter storlek 1970, 1975, 1980 och 1985.

Lägenhetsstorlek	Antal lägenheter			
	1970	1975	1980	1985
Utan kök	1039	963	1010	961
1 rum och kök	1760	1921	1832	1934
2 rum och kök	6229	6265	5981	6423
3 rum och kök	5451	5951	5616	6122
4 rum och kök	3579	4488	4557	5034
5 el fler	2897	3633	4590	5431
Uppgift saknas	31	17	552	110
Summa lägenheter	20896	23243	24138	26015

Hushåll efter antal boende 1965, 1970, 1975, 1980 och 1985

Hushållsstorlek	Antal hushåll		1975	1980	1985
	1965	1970			
1 boende	4071	5056	6476	7726	8815
2 boende	5164	6042	6887	7152	7819
3 boende	3816	3875	3740	3417	3212
4 boende	3132	3349	3199	3233	3267
5 boende el fler	1934	1710	1390	1201	1075
Summa hushåll	18117	20032	21692	22729	24188

En annan FoB-variabel som har stor betydelse för kommunernas planering av framför allt barnomsorgen är kvinnors förvärvsarbete. I nedanstående tabell redovisas kvinnor med barn enligt den registerlösning som användes i FoB 85. Därefter redovisas det önskemål som kvarstår från FoB 90 om en redovisning även av arbetad tid.

Kvinnor med barn uppdelade på förvärvsarbetande och icke förvärvsarbete samt efter ålder. Årsys 1985

Antal barn uppdelade efter kvinnors ålder och förvärvsarbete

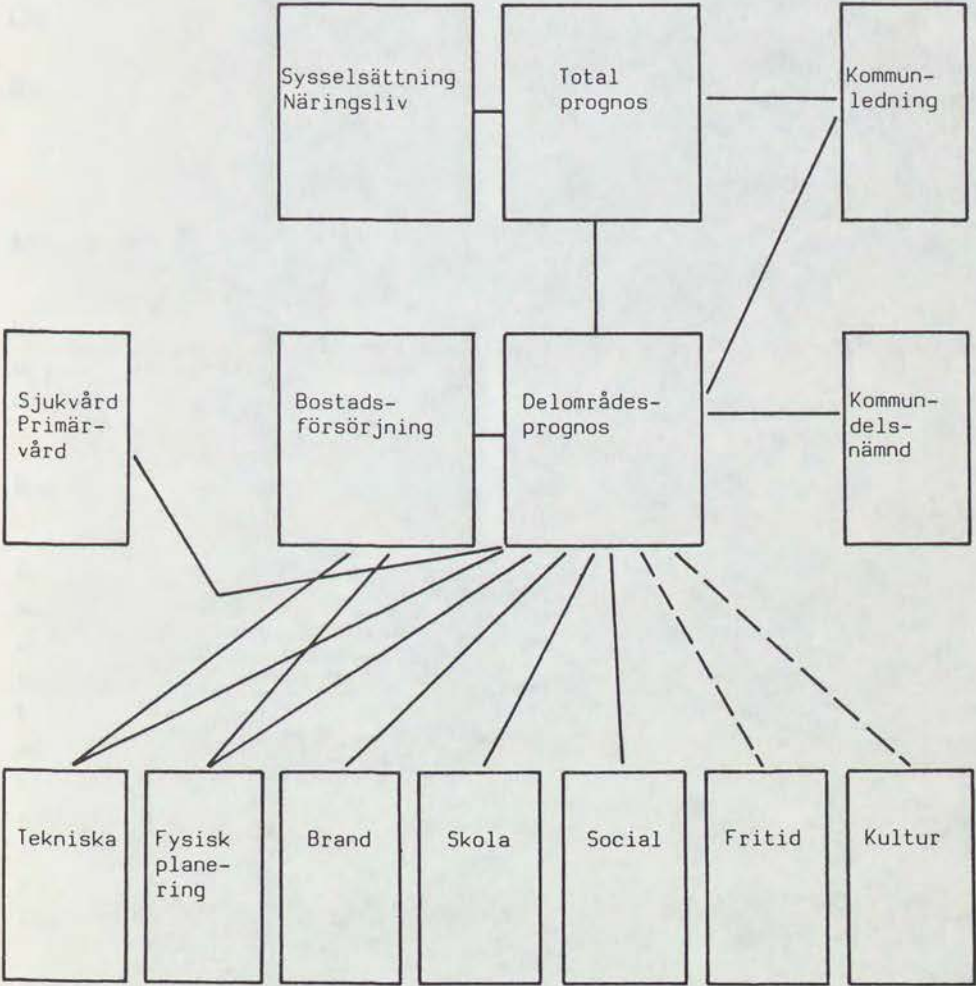
	Förvärvs- arbetande	Icke förvärvs- arbetande	Summa
Alder			
16-19	12	8	20
20-24	296	116	412
25-29	1099	208	1311
30-34	1192	211	1403
35-39	708	137	851
40-44	179	48	227
45-49	23	6	29

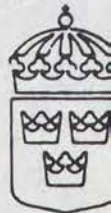
Ett problem i detta sammanhang är alltså att arbetad tid inte finns med. Här redovisas därför hur detta utföll i 1980 års FoB.

Förvärvsarbetande kvinnor efter ålder och arbetad tid 1980.

Förvärvsarbetande	35-w	20-34	1-19	0	varav studier	Summa
Alder						
16-19	378	109	76	808	705	1390
20-24	1093	256	64	417	241	1873
25-29	788	522	138	366	97	1846
30-34	634	684	183	407	59	1947
35-39	607	690	167	343	63	1843
40-44	595	540	138	215	30	1501
45-49	593	522	111	209	10	1447
50-54	527	590	119	265	7	1513
55-59	522	517	151	510	2	1712
60-64	224	297	126	873	1	1531
65-69	30	20	40	1464	1	1568

KOMMUNAL PLANERING





Kommittédirektiv

Dir 1987:

Tilläggsdirektiv till statistikkommissionen för 1985 års folk- och bostadsräkning

Dir 1987:20

Beslut vid regeringssammanträde 1987-03-19

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att statistikkommissionen (C 1985:01) för 1985 års folk- och bostadsräkning, kallad FoB-kommissionen, genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att utreda frågan om behovet och utformningen av fortsatta folk- och bostadsräkningar.

Bakgrund

FoB-kommissionen skall enligt sina direktiv (dir. 1985:7) följa arbetet med folk- och bostadsräkningen år 1985 (FoB 85). Kommissionen skall därvid särskilt uppmärksamma sekretess- och integritetsfrågorna samt bevaka att den personliga integriteten inte utsätts för intrång och att insamlade uppgifter inte används för andra ändamål än de som anges i 1 § lagen (1984:531) om 1985 års folk- och bostadsräkning. Kommissionen skall arbeta så länge produktionen av FoB 85 pågår och arbetet bör därför, enligt direktiven, kunna avslutas senast vid utgången av år 1988. FoB-kommissionen har i en delrapport (Ds C 1986:9) Säkerhet, sekretess och integritet i 1985 års folk- och bostadsräkning bl.a. behandlat vissa principiella frågor i samband med en folk- och bostadsräkning. Delrapporten har remissbehandlats.

I årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 15) föreslår jag att FoB-kommissionen får i uppdrag att utreda alternativa former, m.m. för en folk- och bostadsräkning år 1990 och att medel till statistiska centralbyrån (SCB) inte anvisas i avvaktan på en sådan utredning.

Jag tar nu upp dessa frågor.

Informationsbehov och kostnader

Huvudsyftet med folk- och bostadsräkningar har hittills varit att ta fram statistik för en allmän information för statens, landstingens och kommunernas planering samt för forskningen. Ett annat syfte har varit att bidra till kontrollen av folkbokföringen. Folk- och bostadsräkningar ligger också till grund för internationella jämförelser och resultaten används av bl.a. FN och dess underorgan.

Behovet av folk- och bostadsräkningar har under senare år kartlagts av flera utredningar, vars förslag i vissa delar har legat till grund för de variabler som tagits med i FoB 80 och FoB 85.

Jag anser att den nya utredningen bör inriktas på en förnyad undersökning av användarnas faktiska informationsbehov. Härvid bör kommissionen söka identifiera vilka uppgifter som efterfrågas och vilken kvalitet på uppgifterna som bör eftersträvas. Vidare bör undersökas om informationsbehovet kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom att befintlig statistik utnyttjas.

Kommissionen bör undersöka olika former för att finansiera framtagningen av statistiken, t.ex. genom att låta användarna betala för den statistik som efterfrågas.

Möjligheterna att förkorta tiden mellan uppgiftsinsamling och publicering av det färdigställda materialet bör också undersökas.

En utgångspunkt bör vara att uppgifter från folk- och bostadsräkningar inte skall användas för kontroll av folkbokföringen.

En övergripande utgångspunkt bör vara att begränsa kostnaderna.

Integritet och sekretess

Datateknikens och informationssamhällets snabba utveckling har givit upphov till oro för intrång i den personliga integriteten. Detta har i sin tur ökat kraven på sekretess och säkerhet samt kravet på skydd för den personliga integriteten. Uppgifterna från folk- och bostadsräkningar är föremål för en omfattande formell reglering vad gäller användning samt sekretess- och integritetsskydd.

Mot denna bakgrund bör i uppdraget särskilt ingå att bedöma vilka åtgärder av formell eller annan art som bör vidtas för att uppgifterna behandlas och används på ett sådant sätt att risk för otillbörligt intrång inte uppkommer. Bl.a. bör härvid förutsättningarna att snabbare identifiera uppgifterna undersökas.

Alternativa modeller för en folk- och bostadsräkning

En folk- och bostadsräkning görs normalt som en totalundersökning med identifierbara uppgifter. Uppgiftslämnandet är obligatoriskt. FoB-kommissionen har i sin delrapport diskuterat några alternativa modeller som i olika avseenden skiljer sig från den traditionella utformningen. För varje alternativ har kommissionen granskat innehållsmässiga konsekvenser, informationsbehov som kan eller inte kan tillgodoses, för- och nackdelar med olika insamlings- och bearbetningsförfaranden, kostnadsnivåer och integritetsaspekter. Som jag redovisat tidigare har delrapporten remissbehandlats. Remissyttrandena bör överlämnas till kommissionen och beaktas i utredningsarbetet.

Mot bakgrund av vad jag har sagt bör kommissionen överväga behovet av fortsatta folk- och bostadsräkningar. Om sådant behov bedöms föreligga, bör kommissionen redovisa alternativa modeller för en folk- och bostadsräkning samt lämna förslag om vilket alternativ som bör tillämpas.

Arbetets bedrivande

Kommissionen skall beakta kommittédirektiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

Kommissionen bör i arbetet ha kontakt med SCB och data- och offentlighetskommittén (Ju 1984:06).

Kommissionen bör i samband med undersökningen av informationsbehovet ha kontakt också med departementen.

Kommissionens förslag bör redovisas senast under september 1988.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anförat hemställer jag att regeringen beslutar

att utvidga FoB-kommissionens uppdrag i enlighet med ovanstående.

att utöka antalet ledamöter i kommissionen till högst nio ledamöter.

Vidare hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla ytterligare en ledamot av kommissionen.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatsering. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]

Frihet från ansvar. [7]

SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]

Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]

Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]

Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]

U-lands- och biståndsinformation. [19]

SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljökritisk teknik. [23]

Statens roll vid finansiering av export. [42]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]

Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]

Handel med optioner och terminer. [13]

Reklamskatten. [17]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]

Förnyelse av kreditmarknaden. [29]

Släpp kopiorna fria. [33]

Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]

Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]

Lotteri i radio och TV. [24]

Vileovåld II - förslag till åtgärder. [28]

Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]

Kortare väntan. [2]

Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]

Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om löne-
gaantins betydelse för det ökade antalet företagskon-
kurer. [27]

Arbetsdomstolen. [30]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]

Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Prövning och kontroll i internationell samverkan. [6]

Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]

Frikommunförsöket. [26]

Mål och resultat - nya principer för statens stöd
till föreningslivet. [39]

Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]

Miljö- och Energidepartementet

Daälven - en miljösatning. [34]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10213-7
ISSN 0375-250X