

Regeringens proposition

1983/84: 85

om 1985 års folk- och bostadsräkning, m. m.;

beslutad den 2 februari 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

BO HOLMBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en allmän folk- och bostadsräkning (FoB 85) genomförs under år 1985. Regler härom ges i en särskild lag.

Uppgifterna till FoB 85 skall enligt den föreslagna lagen samlas in dels genom en enkät till allmänheten och till husägare, dels genom utnyttjande av uppgifter som finns tillgängliga i register.

Arbetet med FoB 85 skall enligt förslaget ledas av statistiska centralbyrån. Kommunerna skall också medverka.

Vidare läggs i propositionen fram förslag till en lag om arbetsställenummer m. m. Den får bl. a. till följd att man i FoB 85 inte behöver betunga allmänheten med frågor om sysselsättning och arbetspendling.

I propositionen pekas dessutom på vissa utvecklingsvägar för att i framtiden genomföra folk- och bostadsräkningar utan att samla in uppgifter genom enkäter. Det aviseras också att skyddet för den enskildes personliga integritet i samband med statistiska undersökningar kommer att bli föremål för ytterligare överväganden vid behandlingen av betänkandet (SOU 1983: 74) Framtida statlig statistik.

Av propositionen framgår att statens sammanlagda kostnader för FoB 85 preliminärt beräknas uppgå till ca 75 milj. kr.

Propositionens lagförslag

1 Förslag till

Lag om 1985 års folk- och bostadsräkning

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § År 1985 företas en allmän folk- och bostadsräkning (FoB 85) i syfte att dels framställa statistik för samhällsplanering, forskning och allmän information, dels kontrollera folkbokföringen.

2 § Folk- och bostadsräkningen genomförs av statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling.

Till folk- och bostadsräkningen skall lämnas person-, bostads- och fastighetsuppgifter enligt 4–16 §§.

Registeruppgifter får inhämtas enligt 21 §.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer när uppgifterna enligt 2 § skall lämnas eller inhämtas och vilken tidpunkt eller tid som de skall avse.

Personuppgifter

4 § Personuppgifter skall lämnas av dem som är födda år 1969 eller tidigare och som är bosatta i Sverige eller annars skall vara kyrkobokförda här vid den tidpunkt som uppgifterna avser.

5 § I personuppgiften skall anges

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

Bostadsuppgifter

6 § Bostadsuppgifter skall lämnas av dem som innehar och stadigvarande bebor en bostadslägenhet i Sverige vid den tidpunkt som uppgifterna avser.

7 § I bostadsuppgiften skall anges

- 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

8 § Fastighetsuppgifter lämnas av dem som vid den tidpunkt som uppgifterna avser äger ett eller flera bostadshus i Sverige.

Med bostadshus förstås byggnader med en eller flera bostadslägenheter.

Propositionens lagförslag

Äger någon flera bostadshus på samma fastighet, lämnas en enda fastighetsuppgift för husen gemensamt.

För sådana bostadshus som ingår i arrendeupplåtelser lämnas fastighetsuppgiften av arrendatorn i stället för av husägaren.

9 § Fastighetsuppgiften skall innehålla följande uppgifter om den fastighet där bostadshuset är beläget, om bostadshuset och om bostadslägenheten, nämligen

1. 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)

2. om huset:

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

3. 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

Insamlingsförfarandet

10 § Person- och bostadsuppgifter skall lämnas på en personblankett, som skall ges in till granskningsorganet i den kommun där den uppgiftsskyldige är bosatt eller annars skall vara kyrkobokförd.

Fastighetsuppgifter skall lämnas på en fastighetsblankett, som skall ges in till granskningsorganet i den kommun där fastigheten är belägen. Den som äger och stadigvarande bebor ett enbostadshus får dock lämna fastighetsuppgifterna på personblanketten.

Föreskrifter om granskningsorganet finns i 14 §.

11 § Person- och fastighetsblanketterna fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Staten tillhandahåller såväl blanketter som portofria svarskuvert utan kostnad för de uppgiftsskyldiga.

12 § Sammanboende makar får lämna personuppgifter gemensamt på samma personblankett.

Propositionens lagförslag

Innehas och bebos en bostadslägenhet av två eller flera personer tillsammans, får de lämna bostadsuppgiften gemensamt på samma personblankett.

Person-, bostads- och fastighetsuppgifter skrivs under av den som lämnar dem. Denne svarar för uppgifternas riktighet.

13 § Kommunerna skall

- lämna information om folk- och bostadsräkningen
- biträda vid distributionen av blanketter och vid upprättandet och insamlingen av uppgifter
- svara för att de insamlade uppgifterna granskas och i berett skick lämnas över till statistiska centralbyrån för fortsatt bearbetning

14 § Varje kommun skall uppdra åt ett särskilt granskningsorgan att svara för de uppgifter som anges i 13 §.

Granskningsorganet består av en granskningsledare och en ställföreträdare för denne samt i övrigt av den personal som behövs för uppgifterna.

Granskningsledaren beslutar på organets vägnar.

15 § Granskningsledaren och dennes ställföreträdare utses av kommunen.

Kommunen skall sörja för att granskningspersonalen utbildas för sina arbetsuppgifter.

16 § Granskningsledaren får begära att de uppgiftsskyldiga inom viss tid lämnar upplysningar om förhållanden som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 4–9 §§.

Granskningsledaren får delegera denna befogenhet till någon annan inom granskningsorganet.

Anmaningar

17 § Om en begärd uppgift inte lämnas inom föreskriven tid, får statistiska centralbyrån eller granskningsledaren anmana den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet. Detsamma gäller, om den uppgiftsskyldige underlåter att lämna upplysningar som har begärts enligt 16 §.

Innan en anmaning utfärdas, bör den uppgiftsskyldige, om det kan ske utan någon olägenhet, på lämpligt sätt erinras om skyldigheten att lämna föreskrivna uppgifter och upplysningar.

Viten m. m.

18 § Om den uppgiftsskyldige inte följer en anmaning enligt 17 §, får på begäran av statistiska centralbyrån eller granskningsledaren den uppgiftsskyldige föreläggas att göra detta vid vite. Ett sådant föreläggande utfärdas av länsstyrelsen i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

Vitet bestäms till lägst 100 och högst 1 000 kronor.

19 § Beslut om vitesföreläggande får inte överklagas.

20 § Frågor om utdömande av förelagt vite skall på begäran av statistiska centralbyrån eller granskningsledaren prövas av länsrätten i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

Propositionens lagförslag**Registeruppgifter**

21 § Från nedan angivna register får statistiska centralbyrån för folk- och bostadsräkningen inhämta följande uppgifter:

1. *statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen*
 - personnummer
 - kyrkobokföringsort
 - kyrkobokföringsfastighet
 - utdelnings- och ortsadress
 - samhörighetsbeteckning
 - civilstånd
 - medborgarskap
 - födelseland och senaste invandringsår
2. *statistiska centralbyråns kontrolluppgiftsregister*
 - inkomstagare och arbetsgivare
 - inkomst av förvärvsarbete och den tid förmånen avser
 - erlagd preliminärskatt
 - arbetsställenummer
3. *statistiska centralbyråns inkomst- och förmögenhetsregister*
 - inkomst
4. *statistiska centralbyråns centrala företagsregister*
 - företags namn och form
 - antal arbetsställen
 - arbetsställets namn, nummer, storlek, sektortillhörighet, belägenhet och näringsgrenskod
5. *statistiska centralbyråns register över nyckelkodområden*
 - fastigheters områdestillhörighet
6. *länsstyrelsernas register över fastighetstaxeringen*
 - fastigheters tätortstillhörighet
7. *registret vid centralnämnden för fastighetsdata*
 - koordinater för fastigheter
8. *registret vid riksskatteverkets sjömansskattekontor i Göteborg*
 - uppgift på sådana ombordanställda på svenska fartyg som betalar sjömansskatt

Avslutande bestämmelser

22 § Om statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling tillsammans med uppgifterna från folk- och bostadsräkningen skall använda andra uppgifter för sådana syften som anges i 1 §, får det ske bara enligt beslut eller med tillstånd som avses i datalagen (1973: 289).

23 § För kontroll av folkbokföringen får folkbokföringsmyndigheterna ta del av de uppgifter från folk- och bostadsräkningen som behövs för kontrollen. Sådan kontroll får dock göras med hjälp av automatisk databehandling bara enligt beslut eller med tillstånd enligt datalagen (1973: 289).

Propositionens lagförslag

24 § Både statistiska centralbyrån och kommunernas granskningsorgan skall vid tillämpningen av denna lag se till att de uppgiftsskyldiga inte betungas onödigt.

Föreskrifter om sekretess finns i sekretesslagen (1980: 100).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Propositionens lagförslag**2 Förslag till****Lag om arbetsställenummer m. m.**

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Ett sysselsättningsregister skall inrättas och föras i syfte att framställa statistik dels varje år om sysselsättningen, dels vart tredje år om resor mellan bostad och arbetsplats.

2 § Sysselsättningsregistret förs av statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling.

Arbetsställenummer

3 § De arbetsgivare som stadigvarande bedriver sin verksamhet i flera lokaler (*arbetsställen*) skall av statistiska centralbyrån tilldelas ett arbetsställenummer för varje sådant arbetsställe.

Det åligger centralbyrån att varje år före november månads utgång underrätta berörda arbetsgivare om deras arbetsställenummer.

Uppgiftsskyldighet

4 § Sådana arbetsgivare som är skyldiga att lämna kontrolluppgift enligt 37 § 1 mom. första punkten taxeringslagen (1956:623) skall, om de har tilldelats särskilda arbetsställenummer, i kontrolluppgiften med ett sådant nummer utmärka arbetsstället för den arbetstagare som kontrolluppgiften avser.

Anmaningar

5 § Om uppgift om arbetsställenummer inte lämnas inom den tid som gäller för avlämnande av kontrolluppgiften, får statistiska centralbyrån anmana den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

Innan en anmaning utfärdas, bör den uppgiftsskyldige, om det kan ske utan någon olägenhet, på lämpligt sätt erinras om sin skyldighet att lämna uppgift om arbetsställenummer.

Viten m. m.

6 § Om den uppgiftsskyldige inte följer en anmaning enligt 5 §, får på begäran av statistiska centralbyrån den uppgiftsskyldige föreläggas att göra detta vid vite. Ett sådant föreläggande utfärdas av länsstyrelsen i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

Vitet bestäms till lägst 100 och högst 1 000 kronor.

7 § Beslut om vitesföreläggande får inte överklagas.

8 § Frågor om utdömande av förklagt vite skall på begäran av statistiska centralbyrån prövas av länsrätten i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

Propositionens lagförslag**Registeruppgifter**

9 § Från nedan angivna register får statistiska centralbyrån för sysselsättningsregistret inhämta följande uppgifter:

1. *statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen*
 - personnummer
 - kyrkobokföringsort
 - kyrkobokföringsfastighet
 - utdelnings- och ortsadress
 - samhörighetsbeteckning
 - civilstånd
 - medborgarskap
 - födelseland och senaste invandringsår
2. *statistiska centralbyråns kontrolluppgiftsregister*
 - inkomsttagare och arbetsgivare
 - inkomst av förvärvsarbete och den tid förmånen avser
 - erlagd preliminärskatt
 - arbetsställenummer
3. *statistiska centralbyråns inkomst- och förmögenhetsregister*
 - inkomst
4. *statistiska centralbyråns centrala företagsregister*
 - företags namn och form
 - antal arbetsställen
 - arbetsställets namn, nummer, storlek, sektortillhörighet, belägenhet och näringsgrenskod
5. *statistiska centralbyråns register över nyckelkodområden*
 - fastigheters områdestillhörighet
6. *registret vid riksskatteverkets sjömansskattekontor i Göteborg*
 - uppgift på sådana ombordanställda på svenska fartyg som betalar sjömansskatt

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984 och skall tillämpas första gången på de kontrolluppgifter som skall lämnas senast den 31 januari 1986.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-11-24

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Holmberg

Lagrådsremiss om 1985 års folk- och bostadsräkning, m.m.

1 Inledning

Regeringen gav den 30 augusti 1979 statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utreda alternativa metoder för framtida folk- och bostadsräkningar. Utgångspunkten skulle vara att ersätta de traditionella folk- och bostadsräkningarna med samutnyttjande och sambearbetning av administrativa register.

SCB redovisade i en delrapport i oktober 1981 en principiell uppläggning av ett alternativ till folk- och bostadsräkningar. Delrapporten remissbehandlades.

Regeringen gav i april 1982 SCB tilläggsdirektiv som innebar att utredningsarbetet med att finna alternativ till de traditionella folk- och bostadsräkningarna skulle slutföras. Om det visade sig att kvaliteten enligt SCB inte skulle bli tillfredsställande för variablerna hushåll, lägenhet och yrke, skulle SCB enligt tilläggsdirektiven pröva möjligheten att också år 1985 använda en traditionell enkät.

SCB redovisade i en rapport Nya metoder för folk- och bostadsräkningar (FOBALT) i januari 1983 resultatet av sitt utredningsarbete. Rapporten, som bör bifogas protokollet i detta ärende som *bilaga 1*, innehåller ett förslag till registerlösning för framtida folk- och bostadsräkningar. För att utgångsmaterialet för registerlösningarna vad gäller hushåll och lägenheter skall kunna bli så aktuellt som möjligt föreslår SCB i FOBALT att en begränsad folk- och bostadsräkning genomförs år 1985.

Ett åttiotal remissinstanser har yttrat sig över rapporten. Till protokollet bör fogas en sammanställning av dessa remissyttranden, *bilaga 2*.

2 Allmänna överväganden

Folk- och bostadsräkningar har i Sverige sedan en lång tid tillbaka genomförts vart femte år.

Resultaten av folk- och bostadsräkningarna används för många skilda ändamål, men har särskilt stor betydelse som underlag för den regionala och kommunala samhällsplaneringen. Detta gäller främst inom områden som sysselsättning, arbetspendling, utbildning, barnomsorg, äldreomsorg, boende, energi och försvar. Men resultaten kommer till nytta också i den allmänna debatten och för forskningsändamål. Materialet har dessutom använts för kontroll av folkbokföringen.

Omfattningen av undersökningarna har under åren varierat allt efter vad som har varit angeläget att få belyst. 1970 års folk- och bostadsräkning (FoB 70) var den mest omfattande undersökningen. Därefter har en begränsning skett av antalet variabler och insamlingstekniken har delvis förändrats. Syftet med detta har varit att söka underlätta allmänhetens medverkan och öka skyddet för den personliga integriteten.

SCB konstaterar i FOBALT att det finns ett stort behov av nya uppgifter om sysselsättning, arbetspendling, hushållssammansättning, bostäder, yrke och utbildning. Folk- och bostadsräkningen år 1980 (FoB 80), som var den senaste, innehöll bortsett från utbildningsuppgifterna just dessa uppgifter.

De flesta remissinstanserna delar bedömningen i FOBALT av vilka uppgifter som behövs i en folk- och bostadsräkning. Behovet av uppgifterna har sålunda i regel inte satts i fråga. De kritiska rösterna har främst rört frågan hur dessa uppgifter skall samlas in.

Behovet av folk- och bostadsräkningar är också enligt min mening väldokumenterat. I takt med att kommunerna, landstingskommunerna och länsorganen har fått ett större ansvar för samhällsplaneringen och för genomförandet av en rad samhällspolitiska åtgärder har folk- och bostadsräkningarna också kommit att spela en allt väsentligare roll som beslutsunderlag.

Min allmänna inställning är att det är angeläget att skapa ett enhetligt underlag för den regionala och lokala samhällsplaneringen. Det ligger i medborgarnas intresse att de regionala och lokala organen kan fullgöra sina åligganden på ett rationellt sätt. Detta förutsätter en tillgång på uppgifter om hela befolkningen avseende förutom ålder, kön och civilstånd även sysselsättning, arbetspendling, hushållssammansättning, bostäder och yrke.

Jag förordar därför att uppgifter om dessa förhållanden samlas in på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt.

Det är från samhällsekonomiska synpunkter angeläget att man tar till vara alla möjligheter för att undvika att dubbelinsamling av uppgifter sker. Om de nu aktuella uppgifterna inte skulle samlas in i någon form av

totalundersökning, torde ett stort antal likartade undersökningar och statistiska bearbetningar behöva genomföras på regional och kommunal nivå. Detta blir onödigt kostsamt. Ett heltäckande material underlättar dessutom för en kommun att göra jämförelser med andra kommuner.

Det material som har blivit resultatet av folk- och bostadsräkningarna har dessutom utgjort ett viktigt underlag för forskning och samhällsdebatt. Det är angeläget att det också i fortsättningen finns ett underlag som kan utnyttjas i detta syfte.

Jag anser att det är ytterst väsentligt att en folk- och bostadsräkning genomförs år 1985. Tendensen till allt snabbare förändringar i samhället har förstärkts under 1980-talet. Om man skulle avstå från en räkning år 1985, skulle det innebära att beslutsfattare och planeringsorgan under 1980-talet som underlag för sina beslut skulle ha ett upp till tio år gammalt material. Det skulle medföra stora svårigheter inom samhällsplaneringens område.

Jag föreslår därför en folk- och bostadsräkning år 1985 (FoB 85) där uppgifterna till övervägande del skall samlas in genom en enkät till allmänheten och husägare. Vissa uppgifter kan dock hämtas från register, som SCB redan i dag har eller som med viss komplettering kan användas. Detta förfaringsätt stämmer i huvudsak överens med det som gällde för FoB 80.

Som jag närmare kommer att utveckla i det följande anser jag dock att 1985 års folk- och bostadsräkning bör läggas upp på ett något annorlunda sätt än det förslag som FOBALT innehåller.

Jag har för avsikt att i det följande behandla varje uppgift i folk- och bostadsräkningen för sig när det gäller behov, periodicitet och insamlings-teknik.

För sammanhangets skull tar jag därvid också upp en del förslag som kan genomföras av regeringen utan riksdagens medverkan.

3 Uppgifter om sysselsättning och pendling

Mitt förslag: En årlig sysselsättningsstatistik bör komma till stånd. Arbetspendlingen bör belysas vart tredje år.

Detta görs möjligt genom att de kontrolluppgifter som arbetsgivarna varje år skall lämna till skattemyndigheterna i fortsättningen kompletteras med en uppgift om arbetsställe för de arbetsgivare som har flera arbetsställen. Allmänheten behöver sålunda i denna del inte besväras med någon enkät.

FoB 85 bör inte omfatta uppgifter om arbetad tid. Den årliga kontrolluppgiften bör inte heller kompletteras med ytterligare preciseringar av arbetad tid.

FOBALT-förslaget: Överensstämmer i stort med mitt förslag; dock innebär förslaget i FOBALT att kontrolluppgiften också skall kompletteras med uppgift om arbetad tid (s. 53–62).

Remissinstanserna: Flertalet tillstyrker förslaget i FOBALT. Många av dem framhåller att det är viktigare att uppgifterna blir aktuella än att de har en perfekt kvalitet. Kritiken riktar sig mot insamlingstekniken och inte mot bedömningen av själva behovet av en årlig sysselsättningsstatistik. Det är främst näringslivsrepresentanterna och riksskatteverket som ifrågasätter det lämpliga i att komplettera kontrolluppgiften bl.a. mot bakgrund av uppgiftslämnarbördan och den redan i dag tidspressade hanteringen av kontrolluppgifterna (s. 107–113).

Skäl för mitt förslag: Uppgifterna om sysselsättning med en redovisning efter såväl bostadens som arbetsplatsens belägenhet har varit en av de mest använda och högst prioriterade i analysen av sysselsättningsutvecklingen i samband med den kommunala och regionala planeringen. Folk- och bostadsräkningsuppgifter har varit det dominerande underlaget för denna typ av planering. En brist har dock varit att insamlingarna har skett så sällan – vart femte år – och med relativt lång bearbetningstid. Användbarheten har därigenom minskat avsevärt. Eftersom det är den högst prioriterade uppgiften i folk- och bostadsräkningsmaterialet är det angeläget att ett underlag om sysselsättningsutvecklingen kan arbetas fram på ett snabbare sätt än i dag. Det är viktigt att planerarna i kommuner och på regional nivå har ett aktuellt underlag, när det gäller befolkningens sysselsättningssituation.

Både FOBALT:s kartläggning av behovet, remissinstansernas syn och den bedömning jag i övrigt gör pekar på ett utomordentligt stort behov av årliga sysselsättningsuppgifter för planeringsändamål. För att kunna följa sysselsättningsutvecklingen och belysa arbetspendlingen är det angeläget att ha uppgifter om antalet förvärvsarbetande och var de arbetar.

Uppgift om antalet förvärvsarbetande fås genom de kontrolluppgifter som arbetsgivarna varje år lämnar till skattemyndigheterna. Det ligger därför nära till hands att låta komplettera dessa med arbetsställesnummer för arbetsgivare med flera arbetsställen. Genom denna komplettering kan samhällsplaneringens primära behov av sysselsättningsuppgifter tillgodoses samtidigt som det innebär förenklingar i allmänhetens uppgiftslämnande samt kostnadsbesparingar för kommuner och i viss mån även för staten.

Ytterligare en positiv effekt är att denna typ av sysselsättningsstatistik skapar möjligheter att rationalisera och förändra andra statistikgrenar. Ett exempel är att urvalet i arbetskraftsundersökningarna kan minskas om man inför den föreslagna sysselsättningsstatistiken. Jag uppskattar att kostnaderna för dessa undersökningar kan minskas med ca 3 milj. kr. per år.

Uppgiftslämnarbördan ökar visserligen för arbetsgivarna. Jag anser

emellertid att det administrativa merarbetet skall bli förhållandevis ringa. Eftersom ett basregister för arbetsgivarna med bl.a. uppgifter om arbetsställesnummer beräknas starta den 1 juli 1984, bör uppgiftsbördan kunna underlättas på det sätt som beskrivs i FOBALT (s. 61). Genom att uppgifterna om arbetsställesnummer skickas till arbetsgivarna torde ett ifyllande av detta nummer på kontrolluppgiften inte behöva störa deras rutiner i någon större omfattning. Vidare minskas företagens uppgiftslämnande till det centrala företagsregistret om arbetsställestatistiken hämtas in via kontrolluppgiften.

Frågan huruvida man bör utnyttja kontrolluppgifterna på angivet sätt måste emellertid bedömas först och främst med hänsyn till de effekter som kan uppkomma i skattesystemet. Betydelsen av att skattesystemet fungerar väl – sammantaget med den komplexitet som systemet är behäftat med – gör att man måste vara mycket restriktiv med att belasta detta med uppgifter som inte behövs för skatteändamål. Detta gäller inte minst i fråga om kontrolluppgiftssystemet, eftersom det har en så viktig funktion inom beskattningsområdet och dessutom är utsatt för kraftig tidspress.

De fördelar och besparingsmöjligheter som uppkommer genom användningen av kontrolluppgifterna som insamlingshjälpmedel är emellertid som jag nyss beskrivit stora. Vidare är det bara ett mindre antal arbetsgivare, ca 15 000, som kommer att beröras av uppgiftslämnandet. Det är dessutom möjligt att hålla skattemyndigheternas merarbete med kontrolluppgifterna på en ganska låg nivå. Bl. a. skall inga kontrollåtgärder behöva vidtas av dem. Detta arbete åläggs i stället SCB.

Jag anser mot denna bakgrund efter samråd med chefen för finansdepartementet att det i det här fallet är motiverat att för en gångs skull göra ett undantag från principen att skatteadministrationen inte skall besväras med uppgifter som inte tillhör beskattningen.

Det praktiska genomförandet av denna rutin bör kunna ske på följande sätt. Före inkomståret sänder SCB ut uppgifter om arbetsställesnummer till arbetsgivare med flera arbetsställen. Dessa arbetsgivare kan då komplettera sina personaluppgifter med numren. När kontrolluppgiften skall lämnas, finns då numret för arbetstagaren i fråga tillgängligt bland de övriga uppgifter som skall lämnas. Många arbetsgivare redovisar sina uppgifter på kontrolluppgiften genom att lämna över databand till skattemyndigheten. För dessa arbetsgivare kan merarbetet bedömas på sikt bli marginellt. Företagen kommer dessutom med detta förslag att slippa ange sysselsättningsuppgifter i den särskilda enkät där denna uppgift tidigare ingått.

Jag anser det rimligt att SCB svarar för att påminna de arbetsgivare som inte har lämnat arbetsställesnummer. Skattemyndigheterna är så tidspressade vid tiden för kontrolluppgifternas avlämnande att de inte bör belastas med denna kontrollfunktion. Ett liknande system finns i Danmark och erfarenheterna därifrån visar att kontrollfunktionen hos statistikbyrån har fungerat på ett tillfredsställande sätt.

Skyldigheten att ange arbetsställenummer bör regleras i en lag. Av lagstiftningen bör det också framgå att arbetsställeuppgiften årligen skall samköras med övriga uppgifter som behövs för det årliga sysselsättningsregistret.

Uppgifter om arbetad tid är av värde såväl för analyserna av omfattningen av sysselsättningen som för barnomsorgsplaneringen och pendlingsstudierna. Detta är väsentliga uppgifter för att på ett allsidigt sätt kunna göra sysselsättningsprognoser på regional och lokal nivå. Även om analyser som grundar sig på uppgifter om arbetad tid är mycket värdefulla, anser jag emellertid att uppgifterna inte bör inhämtas via kontrolluppgiften. Ett förverkligande av förslaget i FOBALT skulle i denna del kraftigt belasta de lokala skattemyndigheternas arbetsrutiner och förorsaka företagen ett stort merarbete.

Alternativet med en enkät för denna del avvisar jag också. Hänsyn måste självfallet även tas till att allmänheten inte skall besväras med att lämna fler uppgifter än som oundgängligen behövs.

SCB bör i stället fortsätta med att förfina den teknik som redan i dag används för att med hjälp av bl. a. lönesumman på kontrolluppgiften skatta arbetets omfattning. SCB bör dessutom pröva möjligheterna att via s. k. syntetiska skattningar fördela resultatet från riksnivån på regionala data i detta avseende. För den allmänna debatten om arbetets omfattning bör uppgifterna på riksnivå från arbetskraftsundersökningarna ge ett tillfredsställande material.

Genom att arbetsställenummer förs in på kontrolluppgiften skapas möjligheter att få en angelägen belysning av arbetspendlingen mellan en kommuns olika delar eller mellan kommunerna. Sysselsättningsregistret kommer dessutom att kunna fungera som urvalsram för speciella uppdragsfinansierade pendlingsstudier. Behovet av sådana studier varierar kraftigt mellan kommunerna.

Enligt min mening finns inte tillräckliga skäl för att i ett pendlingsregister ta med uppgifter om färdstätt. Däremot kan det vara intressant för kommuner och olika myndigheter att med utgångspunkt i sysselsättningsregistret genomföra olika resvaneundersökningar. De som har särskilt intresse av denna typ av studier får därför själva finansiera dem.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Det starka behovet av en årlig sysselsättningsstatistik för regional och lokal planering samt möjligheterna till besparingar motiverar att uppgifter om särskilda s. k. arbetsställenummer förs in på kontrolluppgifterna.

4 Uppgifter om hushåll och lägenheter

Mitt förslag: För år 1985 samlas uppgifterna om hushåll och lägenheter in genom en enkät till allmänheten och husägarna inom ramen för FoB 85.

Jag är inte beredd att nu förorda en framtida registerlösning på grund av den bristande kvaliteten i de register som föreslagits i utredningen. När folkbokföringskommittén (Fi 1983:04) har avslutat sitt arbete, kan det däremot finnas andra förutsättningar för en framtida registerlösning.

FOBALT-förslaget: I FOBALT föreslås en registerlösning fr.o.m. år 1985 på så sätt att en begränsad enkät sänds till hushållen år 1985 och att de därvid skapade statistiska hushålls- och bostadsbyggnadsregistren uppdateras bl.a. genom en ändrad flyttningsanmälan. Enligt FOBALT bör man dessutom utreda förutsättningarna för folkbokföring på lägenheter i stället för som i dag på fastigheter (s. 63–72).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser vill ha en utredning om folkbokföring på lägenhet och lägenhetsregister och är mycket oroad över kvaliteten i de i FOBALT föreslagna statistiska registerlösningarna. Många menar att det är bättre att för år 1985 hämta in uppgifterna via en enkät och avvakta en utredning om folkbokföring på lägenhet och lägenhetsregister. Några instanser menar för sin del att de föreslagna registren skulle kunna användas i avvaktan på en lösning med folkbokföring på lägenhet men betonar att detta förutsätter omfattande kontroller (s. 113–118).

Skäl för mitt förslag: Uppgifterna om hushåll och bostäder i tidigare folk- och bostadsräkningar har varit ett viktigt underlag för bostadsplanering, barnomsorgs- och äldreomsorgsplanering, befolkningsprognoser m.m. Det finns i dag inget alternativt underlag som kan ge liknande information för denna viktiga del av samhällsplaneringen. Den bedömning av behovet av denna typ av underlag som kan göras – bl.a. mot bakgrund av den kartläggning av behoven som görs i FOBALT och remissinstansernas syn – är att det även i fortsättningen kommer att vara utomordentligt viktigt för samhällsplaneringen att ha sådan information.

I FOBALT konstateras att det i dagsläget inte finns några existerande administrativa register som skulle kunna användas i försöken att ersätta de traditionella folk- och bostadsräkningarna. Utredningen föreslår därför att statistiska hushålls- och bostadsbyggnadsregister skapas. Enligt FOBALT skulle det bästa alternativa underlaget kunna skapas om ett lägenhetsregister infördes grundat på en ändrad folkbokföring. SCB ansåg dock inte att det ingick i uppdraget att utreda denna fråga som mer är en skatteadministrativ- och folkbokföringsfråga än en statistisk uppgift.

Jag anser att det är angeläget att skapa ett underlag av god kvalitet för denna för medborgarnas vardag så viktiga planering. En del av de nödvändiga uppgifterna, t.ex. samboendeförhållanden, kan uppfattas av många människor som känsliga. Det gör att man bör vara extra uppmärksam på integritetssynpunkterna, när man skall lösa frågorna om uppgiftsinsamlingen.

Den traditionella insamlingen av uppgifter om hushåll och bostäder främst genom blanketter har naturligtvis inneburit ett visst besvär för allmänheten och husägarna. Kostnaderna för staten och kommunerna har också varit betydande. Det är därför angeläget att hitta alternativa insamlingsvägar för dessa uppgifter. Men strävan att modernisera, effektivisera och förbilliga en insamling av denna typ av uppgifter får inte drivas så långt att kraven på kvalitet i uppgifterna och på integritetsskydd eftersätts.

Det är sålunda enligt min mening inte försvarbart att godta FOBALT-förslaget att skapa dessa nya statistiska register, eftersom kvaliteten i uppgifterna blir klart sämre än i en folk- och bostadsräkning av traditionellt slag. Man kan t.ex. inte belysa de väsentliga frågorna om olika hushålls bostadsstandard. I FOBALT framhålls dessutom att det finns anledning att befara att kvaliteten i de insamlade uppgifterna kan sjunka med åren och att därför speciella kontrollundersökningar bör genomföras.

Jag gör därför bedömningen att det av kvalitetsskäl är nödvändigt att ytterligare en gång besvara allmänheten med en enkät med frågor om bl.a. hushållens sammansättning och bostädernas standard.

Enkätens omfattning bör regleras i lag.

Men även om ytterligare en enkät genomförs, är det angeläget att aktivt söka modernisera och rationalisera folk- och bostadsräkningsunderlaget, inte minst med tanke på de samhällsekonomiska konsekvenserna. Jag vill därför fästa uppmärksamheten på den utvecklingsmöjlighet som finns när det gäller att i framtiden undvika att besvara medborgarna med enkäter i denna del. Den nyss nämnda folkbokföringskommittén, som tillsattes strax efter det att FOBALT hade avlämnats, skall enligt sina direktiv (Dir 1983:28) närmare följa utvecklingen av SCB:s förslag i denna del och överväga de lösningar som kan behövas i sammanhanget. Det torde alltså ankomma på folkbokföringskommittén att undersöka möjligheterna att förändra folkbokföringen så att den sker på lägenhet i stället för på fastighet som f.n.

Enligt vad SCB föreslår i FOBALT bör metoder utarbetas för hur man kan bygga upp ett system för numrering av lägenheter i flerfamiljsfastigheter. Det skulle innebära bl.a. att en person i fortsättningen kan folkbokföras på en lägenhet i stället för på en fastighet. Ett sådant system kan enligt FOBALT och enligt direktiven för folkbokföringskommittén antas få betydelse för en riktigare folkbokföring och därmed även ge ett förbättrat underlag för befolkningsstatistiken. Liknande system finns för övrigt i Danmark och är under uppbyggnad i Finland.

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.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Det är angeläget att uppgifterna om hushåll och lägenheter är av mycket god kvalitet. Därför bör uppgifterna än en gång hämtas in med enkät till allmänheten inom FoB 85.

5 Uppgifter om yrke och utbildning

Mitt förslag: Uppgifter om yrke bör inom FoB 85 hämtas in genom en enkät för år 1985. Frågan om uppbyggnaden av ett samlat utbildningsregister bör lösas i anknytning till den ordinarie utbildningsstatistikens ram.

FOBALT-förslaget: Vad avser yrke föreslås i FOBALT en registerlösning på så sätt att bl.a. yrkesuppgiften på försäkringskassornas inkomstanmälningar registreras vart femte år. Uppbyggnaden av utbildningsregistret överensstämmer med mitt förslag, men enligt vad som föreslås i FOBALT bör det ingå i folk- och bostadsräkningsmaterialet (s. 72–79).

Remissinstanserna: De instanser som har behandlat förslaget i denna del är positiva till registren. En del menar att man måste kontrollera om kvaliteten är godtagbar. Flera vill att man tar med yrkesuppgifterna i en FoB 85 för att få en grund att stå på. Det har även framförts att uppgifter om utbildning borde ingå i FoB 85 för att få god grund för en kommande registerlösning (s. 118–122).

Skäl för mitt förslag: FOBALT-förslaget bör i denna del inte genomföras. Skälet är främst att kvaliteten inte torde bli godtagbar, framför allt på något längre sikt.

Behovet av information om yrken synes emellertid numera väldokumenterat. Flera remissinstanser framhåller också att de snabba förändringarna på arbetsmarknaden motiverar en tätare insamling och presentation av yrkesuppgifterna. Enligt min uppfattning är det svårt att tillgodose behov av detta slag med tanke på bristerna i de register som är aktuella. Om yrkesuppgifter samlas in genom en enkät år 1985, blir ambitionen oförändrad i förhållande till FoB 80.

Uppgifter om utbildning har inte ingått i varje folk- och bostadsräkning.

Utbildningsuppgifter fanns med åren 1960 och 1970. Sedan dess har ett antal individregister byggts upp inom utbildningsområdet. De återger främst strömmarna till och från utbildningsväsendet och också hur många elever som finns på olika nivåer. Förslaget i FOBALT innebär att registren kompletteras så att hela befolkningens utbildning kan belysas. En del remissinstanser har också ansett det värdefullt att samla in uppgifter om befolkningens utbildning i enkäten år 1985.

Jag anser för min del mot bakgrund av erfarenheterna från 1970 års räkning att det är förknippat med stora svårigheter att få uppgifter av god kvalitet i en enkät.

Med hänvisning till att utbildningsregistren är förhållandevis väl utbyggda finner jag det sålunda inte motiverat att i framtiden genomföra kartläggningar av utbildningen i samband med folk- och bostadsräkningar. Detta får ske i anknytning till den ordinarie utbildningsstatistiken. Uppbyggnaden av ett samlat utbildningsregister med utgångspunkt i 1970 års folkräkning är i ett inledningsskede en svår uppgift. Arbetet på uppbyggnad av ett sådant register bör inledas omedelbart så att det är möjligt att senare eventuellt samköra utbildningsuppgifterna med yrkesuppgifterna från 1985 års folk- och bostadsräkning.

6 Huvudsaklig insamlingsteknik i FoB 85

Jag förordar, som har framgått av det tidigare, en insamling av uppgifter till FoB 85 med hjälp av både en enkät till allmänheten och ett utnyttjande av befintliga administrativa register. Detta ansluter i stort sett till tidigare utformning av folk- och bostadsräkningar.

Jag förordar vidare att sysselsättningsuppgifter årligen samlas in genom register.

För övriga uppgifter kan kvaliteten i de föreslagna registerlösningarna inte nu anses vara tillfredsställande. Det är dock angeläget att i framtiden ta till vara de eventuellt förändrade förutsättningar som kan bli följden av folkbokföringskommitténs arbete.

Av följande sammanställning framgår hur den av mig föreslagna insamlingsmetoden (FoB 85) skiljer sig från tidigare folk- och bostadsräkningar (närmast FoB 80) och från FOBALT-förslaget.

	FoB 80	FOBALT	FoB 85
<i>Enkätinformation</i>			
Sysselsättning: arbetsställe	X		
" arbetstid	X		
Hushåll	X	X	X
Lägenheter	X	X	X
Yrke	X		X
<i>Registerinformation</i>			
SCB:s kontrolluppgiftsregister:			
utökad kontrolluppgift arbetsställe		X	X
utökad kontrolluppgift arbetstid		X	
SCB:s hushållsregister (nytt)		X	
SCB:s bostadsregister (nytt)		X	
SCB:s centrala företagsregister	X	X	X
SCB:s register över totalbefolkningen	X	X	X
SCB:s inkomststatistikregister	X	X	X
Fastighetstaxeringsregister	X	X ¹	X
Försäkringskassans yrkesuppgift		X	
Utbildningsregister (nytt)		X	
Sjömansskattekontorets register		X	X

¹ Endast för kontroll av bostadsbyggnadsregistret.

Om man på grundval av folkbokföringskommitténs kommande förslag skulle komma fram till att det av folkbokföringstekniska, skatteadministrativa eller andra skäl är lämpligt att ändra folkbokföringen att knyta an till lägenheter i stället för till fastigheter, skulle — som jag nyss framhöll (avsnitt 4) — en möjlighet skapas att använda lägenhetsnumren också för hushållsstatistiken. Ett ställningstagande till en eventuell framtida registerlösning för hushåll och lägenheter bör därför anstå till dess folkbokföringskommittén har avslutat sitt arbete. Men ambitionen för framtida folk- och bostadsräkningar bör vara att i effektiviseringssyfte i allt större utsträckning utnyttja redan insamlat material under hänsynstagande till kraven på en tillfredsställande kvalitet, sekretess och integritet och på en rimlig kostnadsnivå.

Mitt förslag med en registerlösning för sysselsättningsuppgifter utesluter emellertid inte att det kan bli nödvändigt att i framtiden genomföra begränsade kontrollundersökningar för att säkerställa att kvaliteten ligger på en rimlig nivå. Jag räknar vidare med att SCB genomför sedvanliga evaluationsundersökningar i anslutning till FoB 85.

7 Integritetsskyddet

Efter samråd med chefen för justitiedepartementet har jag kommit fram till att man ytterligare bör överväga hur man skall skydda den enskildes personliga integritet i samband med statistiska undersökningar.

Enligt slutsatserna i FOBALT saknas väsentliga invändningar av integritets- eller säkerhetsskäl mot ett användande av registerinformation på det

sätt som föreslås. SCB hyser betänkligheter mot en generell utsändning av registerutdrag, men anser att det är av väsentlig betydelse att allmänheten blir informerad om det nya sätt som SCB föreslås genomföra folk- och bostadsräkningar på. Allmänheten bör enligt FOBALT upplysas om rätten till registerutdrag enligt 10 § datalagen (1973: 289, omtryckt 1982: 446).

Få remissinstanser har berört sekretess- och integritetsfrågorna. Statistikutredningen (E 1980:02) betonar att sekretess- och integritetsfrågorna måste få en tillfredsställande lösning innan register byggs upp på det sätt som föreslås i FOBALT. Bl.a. betonas att det måste vara ett oavvisligt krav att inga uppgifter om enskilda individer lämnas ut från de statistikproducerande myndigheterna. Datadelegationen (B 1980:03) framför likartade synpunkter.

Många medborgare har känt sin integritet hotad av den nya datatekniken med dess möjligheter till bearbetningar av skilda dataregister. Riksdagen och regeringen har mot denna bakgrund satt in en rad åtgärder för att stärka den enskildes skydd.

Det finns emellertid enligt min mening skäl för att på nytt överväga hur man skall skydda den enskildes personliga integritet i samband med statistiska undersökningar. Sådana överväganden kan lämpligen göras när statistikutredningens betänkande behandlas. Enligt vad jag har erfärut avser utredningen att inom kort lägga fram förslag i syfte att ytterligare stärka integritetsskyddet. Jag vill samtidigt betona att mitt förslag om FoB 85 i integritets- och sekretessavseende inte skiljer sig från de senaste folk- och bostadsräkningarna, FoB 75 och FoB 80.

8 Kostnader

Med den uppläggning av FoB 85 som jag förordar kan totalkostnaden för staten och kommunerna preliminärt beräknas till ca 105 milj. kr., varav för kommunerna ca 30 milj. kr.

Som jämförelse kan nämnas att FOBALT-förslaget har kostnadsberäknats till 130 milj. kr. och att kostnaderna för FoB 80 uppgick till ca 150 milj. kr. i 1982 års priser.

Mitt förslag är billigare av framför allt följande skäl. Jämfört med FoB 80 minskar främst de kommunala kostnaderna bl.a. genom att sysselsättningsuppgifterna inte kommer att kontrolleras där. I FOBALT-förslaget ligger relativt höga uppbyggnadskostnader för registerlösningarna. De vinster som kan göras enligt FOBALT hämtas i princip inte in förrän på 1990-talet.

Kommunerna bör liksom vid tidigare folk- och bostadsräkningar själva svara för de kostnader som uppkommer inom den sektorn. Kommunernas möjligheter att utan kostnad ta del av resultaten av folk- och bostadsräkningen bör följa tidigare principer. Detta innebär att statistik som rör den

egna kommunen och dess församlingar tillställs kommunerna. Övriga bearbetningar får ske med uppdragsfinansiering. De kommunala kostnaderna är naturligtvis särskilt svåra att beräkna. Det är många faktorer som spelar in, bl.a. ambitionen hos de lokala granskningsorganen. I FoB 80 slutade kommunernas kostnader på ca 60 milj. kr. mot beräknade 40 milj. kr. Även om kommunernas kostnader skulle något överstiga de nu beräknade 30 milj. kr. kan ändå samhällsekonomiska vinster göras genom att kostsamma urvalsundersökningar i kommunal regi kan undvaras.

Till detta kommer den ökade arbetsbördan för arbetsgivare, allmänhet och husägare. Med mitt förslag kommer allmänheten att besväras i något större utsträckning än enligt FOBALT-förslaget. I FOBALT görs en del uppskattningar av uppgiftslämnartimmar för resp. kategori. Under en femårsperiod beräknas enligt FOBALT allmänhetens uppgiftslämnartid uppgå till 0,6 milj. timmar och arbetsgivarnas till 0,7 milj. timmar. Därutöver saknas kostnadsberäkningar på denna punkt.

Jag är inte heller beredd att beräkna arbetsgivarnas kostnader för FoB 85. Kostnaderna är så olika för arbetsgivare med många eller få anställda, med eller utan ADB-stöd, att det är omöjligt att dra några generella slutsatser. Man har i många sammanhang försökt få klarhet i hur stor uppgiftslämnarkostnaden för arbetsgivarna är, men svårigheten att särskilja merkostnaden för uppgiftslämnandet har varit alltför stor. Uppgiftslämnarkostnaden rymmer också många element – inte minst av psykologisk natur – vilket ytterligare försvårar möjligheten att exakt bestämma arbetsgivarnas kostnader.

I mitt förslag minskas dock bördan för arbetsgivarna avsevärt jämfört med FOBALT-förslaget. En stor kostnad är själva omlägningskostnaden för att föra in arbetsställenumren i vissa system. Den årliga kostnaden för att uppdatera numren är inte av någon större omfattning. När arbetsgivarna dessutom kommer att tillställas sina aktuella arbetsställenummer från SCB, bör den föreslagna kompletteringen av kontrolluppgiften inte i någon större utsträckning störa eller betunga arbetsgivarnas uppgiftslämnande.

Jag avser att i min anmälan till budgetpropositionen (prop. 1983/84: 100 bil. 15) avseende civildepartementets verksamhetsområde behandla anslagsfrågorna för anslaget *Folk- och bostadsräkningar* för budgetåret 1984/85. Jag beräknar medelsbehovet till 14 milj. kr.

9 Genomförandet av FoB 85

I likhet med vad som har gjorts vid de senaste folk- och bostadsräkningarna bör reglerna för FoB 85 föras samman i en lag.

Eftersom organisationen och förfarandet i allt väsentligt följer den ordning som gällde för FoB 80 kan den nya lagen i många delar bygga på lagen (1979:217) om allmän folk- och bostadsräkning år 1980. För att tillgodose riksdagens önskemål (prop. 1975:5 s. 33, CU 1, rskr 13) bör den nya lagen

reglera också en del detaljfrågor av sådan art som i andra sammanhang brukar kunna lösas utan riksdagens medverkan.

Vidare bör skyldigheten att ange arbetsställenummer regleras i en lag.

Den ändring som rör kontrolluppgifterna kräver ett tillägg till 37 § 2 mom. taxeringslagen (1956:623, omtryckt 1971:399, 2 mom. ändrat senast 1983:444).

Arbetet med FoB 85 skall ledas av SCB, som får avgöra när under år 1985 enkätundersökningen skall genomföras. En kommunal granskningsorganisation bör inrättas precis som vid 1980 års räkning.

10 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. lag om 1985 års folk- och bostadsräkning,
2. lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.
3. lag om ändring i taxeringslagen (1956:623).

De vid 2 och 3 angivna förslagen har upprättats i samråd med chefen för finansdepartementet.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

11 Specialmotivering

11.1 Förslaget till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning

Reglerna för 1985 års allmänna folk- och bostadsräkning (FoB 85) har samlats i en särskild lag. I sak stämmer reglerna i stort sett överens med dem som gällde för 1975 och 1980 års allmänna folk- och bostadsräkningar (FoB 75 och FoB 80).

I lagen finns underrubriker för allmänna bestämmelser (1–3 §§), personuppgifter (4 och 5 §§), bostadsuppgifter (6 och 7 §§), fastighetsuppgifter (8 och 9 §§), insamlingsförfarandet (10–16 §§), anmaningar (17 §), viten m. m. (18–20 §§), registeruppgifter (21 §) och avslutande bestämmelser (22–24 §§).

Allmänna bestämmelser

1 § År 1985 företas en allmän folk- och bostadsräkning (FoB 85) i syfte att dels framställa statistik för samhällsplanering, forskning och allmän information, dels kontrollera folkbokföringen.

Paragrafen anger syftena med FoB 85.

I avsnitt 2 i den allmänna motiveringen har närmare redogjorts för skälen till att en folk- och bostadsräkning bör genomföras på nytt.

De insamlade uppgifterna får inte användas för några andra ändamål än dem som anges i paragrafen. Det är alltså fråga om en uttömmande uppräknings. Ändamålen stämmer överens med vad som gällt vid närmast föregående folk- och bostadsräkningar. Sålunda kommer uppgifterna också denna gång att användas även för kontroll av folkbokföringen.

2 § Folk- och bostadsräkningen genomförs av statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling.

Till folk- och bostadsräkningen skall lämnas person-, bostads- och fastighetsuppgifter enligt 4–16 §§.

Registeruppgifter får inhämtas enligt 21 §.

Liksom fallet var med tidigare folk- och bostadsräkningar resulterar uppgifterna från FoB 85 i ett personregister som förs av SCB med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Därav följer att datalagen är tillämplig på FoB 85. På sätt som framgår av 1 § måste då ändamålet med registret anges. Därmed utesluts att registret används för något annat ändamål.

3 § Statistiska centralbyrån fastställer när uppgifterna enligt 2 § skall lämnas eller inhämtas och vilken tidpunkt eller tid som de skall avse.

Av paragrafen framgår att det är SCB som bestämmer när folk- och bostadsräkningen skall ske, exempelvis under en viss kalendermånad.

Personuppgifter

4 § Personuppgifter skall lämnas av dem som är födda år 1969 eller tidigare och som är folkbokförda i Sverige vid den tidpunkt som uppgifterna avser.

Den som under 1985 fyller 16 år eller är äldre skall enligt paragrafen lämna personuppgifter under förutsättning att han eller hon vid tillfället är folkbokförd i Sverige.

5 § Personuppgiften skall innehålla följande:

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

Med hjälp av bl. a. personuppgifterna och de i 7 § reglerade bostadsuppgifterna kan statistik framställas om hushåll och lägenheter. Som närmare framgår av avsnitt 4 i den allmänna motiveringen har det av kvalitetsskäl ansetts nödvändigt att ännu en gång besvara allmänheten med en enkät om dessa frågor.

Paragrafen anger uttömmande innehållet i personuppgifterna. Som framgår av 10 § är det avsett att dessa uppgifter skall lämnas på en personblankett.

Den i paragrafen föreskrivna uppgiften om yrke har ansetts nödvändig för att kunna beskriva bl. a. hur arbetsuppgifterna i näringslivet är fördelade på olika yrkeskategorier, vilka personer som utövar dessa yrken (män, kvinnor, unga, äldre etc.) och var i riket olika arbetsuppgifter finns. Vidare behövs denna uppgift vid epidemiologiska och andra medicinska studier för att kartlägga sambandet mellan skador och arbets- och bostadsmiljö. I övrigt hänvisas till den allmänna beskrivningen av uppgiften om yrke i avsnitt 5.

För att begränsa resursinsatsen vid granskning, komplettering och registrering av yrkesuppgifter och för att inte i onödan besvara uppgiftslämnarna samlas yrkesuppgifter in bara för den som är förvärvsarbetande. Frågan om yrke måste därför i enkäten utformas så, att det framgår om personen är förvärvsarbetande eller inte.

Uppgifterna om fastighetsbeteckning, församling, utdelnings- och ortsadress framgår av de delar av blanketterna som genom tryck ifylls i förväg av SCB. Dessa "förtryckta" uppgifter på blanketterna kan dock vara oriktiga och behöva rättas. Uppgifterna skall således lämnas av dem som använder en blankett som inte är "förtryckt", t.ex. en blankett som hämtats på posten eller på något annat ställe där sådana blanketter tillhandahålls.

Vad som avses med innehavare av en bostad framgår av kommentaren till 6 §. Uppgiften om innehavare av bostaden behövs för att kunna göra en avstämning mot de av fastighetsägaren lämnade fastighetsuppgifterna (se 8 §) för granskning av att alla lägenheter är med i folk- och bostadsräkningen.

Bostadsuppgifter

6 § Bostadsuppgifter skall lämnas av dem som innehar och stadigvarande bebor en bostadslägenhet i Sverige vid den tidpunkt som uppgifterna avser.

Som innehavare av en bostadslägenhet skall – precis som i andra sammanhang – anses den som på grund av äganderätt, bostadsrätt, hyresrätt eller på något annat sätt förfogar över lägenheten.

Med bostadslägenhet avses i paragrafen en lägenhet i såväl ett fler- som ett enbostadshus eller i något annat hus. Lägenheter som är avsedda att användas som hotell eller pensionat räknas inte hit, eftersom de inte är avsedda att användas som permanent bostad, och inte heller sådana fritidshus som inte används som permanent bostad. Med enbostadshus avses ett hus som bara innehåller en bostadslägenhet.

7 § Bostadsuppgiften skall innehålla följande:

- namn, personnummer och hushållsställning (gifta eller samboende, barn, övriga boende) för de boende som är födda 1969 eller tidigare

- antal rum
- upplåtelseform
- förekomsten av kök eller kokvrå, bad- eller duschrum och vattenklosett
- förekomsten av en eller flera bostadslägenheter i huset

Paragrafen anger uttömmande innehållet i bostadsuppgifterna. Som framgår av 10 § är det avsett att även dessa uppgifter skall lämnas på en personblankett.

Av de uppgifter om namn och personnummer på de boende som skall lämnas enligt denna paragraf framgår vilka personer (16 år eller äldre) som ingår i ett hushåll. Tillsammans med uppgifterna om barn från SCB:s register över totalbefolkningen (se 21 §) ligger sedan dessa uppgifter som grund för beskrivning av hushållens sammansättning i olika avseenden, främst antal boende, antal barn i olika åldrar, antal vuxna, antal äldre, antal utländska medborgare etc.

Med hjälp av uppgiften om de boendes hushållsställning kan hushållets sammansättning beskrivas, när det gäller grupperna gifta eller samboende, barn och övriga boende, t. ex. ensamstående släkting eller inneboende. Denna uppgift gör det också möjligt att statistiskt beskriva den allt större gruppen icke gifta samboende. Detta kan ske genom att utnyttja civilståndsuppgifter från SCB:s register över totalbefolkningen.

Med samboende avses här två personer som utan att vara gifta med varandra lever samman under äktenskapsliknande förhållanden.

En uppdelning efter upplåtelseform dvs. om innehavaren förfogar över bostaden på grund av äganderätt, bostadsrätt, hyresrätt eller på annat sätt, utgör ett viktigt komplement till ägarkategori (se 9 § 1). Det kan t. ex. förekomma hyreslägenheter även i hus som ägs av en bostadsrättsförening.

Uppgiften om antal rum och om kök eller kokvrå behövs bl. a. för att i förekommande fall tillsammans med motsvarande uppgift på fastighetsblanketten kunna redovisa bostadsbeståndets storleksfördelning i olika delar av landet. Dessa uppgifter belyser också hushållens boendeförhållanden, bl. a. i fråga om utrymmesstandard, t. ex. trångboddhet.

Bostadslägenheter och hushåll delas in efter förekomsten av bad- eller duschrum och vattenklosett. På så sätt kan man få en viss redovisning av hur modernt bostadsbeståndet är i olika områden.

Uppgiften huruvida det finns en eller flera bostadslägenheter i huset behövs för att kunna redovisa antalet enbostadshus.

Fastighetsuppgifter

8 § Fastighetsuppgifter skall lämnas av dem som vid den tidpunkt som uppgiften avser äger ett eller flera bostadshus i Sverige.

Med bostadshus förstås byggnader med en eller flera bostadslägenheter.

Äger någon flera bostadshus på samma fastighet, lämnas en enda fastighetsuppgift för husen gemensamt.

För sådana bostadshus som ingår i arrendecupplåtelser lämnas fastighetsuppgiften av arrendatorn i stället för av husägaren.

Av paragrafen framgår vilka husägare som skall lämna fastighetsuppgifter. Det är således bara om det finns någon bostadslägenhet i byggnaden som dessa uppgifter skall lämnas.

9 § Fastighetsuppgiften skall innehålla följande uppgifter om den fastighet där bostadshuset är beläget, om bostadshuset och om bostadslägenheten. nämligen

1. *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)

2. *om huset:*

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

3. *om lägenheten:*

- antal rum
- förekomsten av kök eller kokvrå
- lägenhetsinnehavarens namn
- lägenhetsnummer
- i förekommande fall orsaken till att lägenheten inte är upplåten

I fråga om de uppgifter som avses i denna paragraf är följande att märka.

1. Uppgifter om län, kommun, församling och fastighetsbeteckning samlas in för att man skall kunna identifiera den fastighet där bostadshuset är beläget. Härigenom kan uppgifterna på fastighetsblanketten hänföras till de lägenheter och hushåll som finns på fastigheten.

Uppgiften om fastighetstyp behövs i en del sammanhang för studiet av statistik över bostadsbeståndets storlek, ålder och sammansättning.

Uppgiften om ägarens namn och adress behövs för kontakter vid tveksamheter i uppgifterna. Den är också nödvändig för att man riktigt skall kunna utföra grupperingen efter ägarkategori.

Uppgiften om ägarkategori utgör i sin tur underlag för att beskriva bostadsbeståndets och hushållens fördelning för de olika ägargrupperna.

2. Byggnadsnummer behövs för den fortsatta bearbetningen. Med hjälp av dessa nummer anges till vilket bostadshus olika lägenheter hör. Också det som utmärker det aktuella huset kan härigenom hänföras till resp. lägenhet.

Med hjälp av uppgiften om hustyp kan studeras hur bostadsbeståndet och boendet ser ut fördelat på enbostadshus, tvåbostadshus, flerbostads-

hus och annat bostadshus. Med det sistnämnda uttrycket menas hus i vilka mer än hälften av husytan används till något annat än till bostad. För att åstadkomma en god klassificering i dessa grupper kan vissa hjälpfrågor behöva ställas, t. ex. huruvida huset är ett radhus eller ett kedjehus.

Uppgiften om antalet bostadslägenheter i huset är avsedd dels att underlätta den klassificering som nyss nämnts, dels att medverka till att alla de bostadslägenheter kommer med som skall ingå i FoB 85.

Uppgiften om byggnadsår har kommit till för att kunna ge bostads- och hushållsstatistik för olika geografiska områden med fördelning efter hur gammalt bostadsbeståndet är. Som ett komplement till den uppgiften tjänar uppgiften om ombyggnadsår, i första hand för att inte sistnämnda uppgift av misstag skall anges som ursprungligt byggnadsår.

Uppgifter om huvudsaklig värmekälla och använda bränsleslag är väsentliga inte bara för energiplaneringen utan också för beskrivningen av hushållens boendestandard, t. ex. för att belysa hur många som bor i lägenheter utan centralvärme.

Uppgiften om hiss är viktig för den kommunala tillgänglighetsplaneringen och för att man skall kunna följa upp bostadsförbättringsprogrammet.

3. Uppgiften om lägenhetsinnehavarens namn är, som tidigare har nämnts, till för att säkerställa att uppgifterna om alla lägenheter som skall ingå i räkningen blir fullständiga.

Uppgiften om lägenhetsnummer tjänar till att underlätta den statistiska lägenhetsnumrering som SCB gör och som är avsedd att vara en sammanhållande beteckning för de personer som bor i lägenheten, dvs. de som bildar hushållet. I sin enklaste form utgör lägenhetsnumreringen ett löpnummer inom huset speciellt för folk- och bostadsräkningen. Husägaren är dock oförhindrad att använda sig av sina egna lägenhetsnummer.

Med hjälp av uppgifterna om orsaken till att en lägenhet inte är upplåten kan outhyrda lägenheter delas in efter om lägenheten vid tillfället för FoB 85 är under reparation eller ombyggnad, till uthyrning ledig, disponeras av husägaren för annat ändamål eller är utrymd på grund av förestående rivning. En sådan indelning behövs bl. a. för kommunernas bedömning av bostadsläget.

Insamlingsförfarandet

10 § Person- och bostadsuppgifter skall lämnas på en personblankett, fastighetsuppgifter på en fastighetsblankett.

Den som äger och stadigvarande bebör ett enbostadshus får dock lämna fastighetsuppgifterna på personblanketten.

11 § Person- och fastighetsblanketterna fastställs av statistiska centralbyrån efter samråd med datainspektionen.

Staten tillhandahåller såväl blanketter som portofria svarskuvert utan kostnad för de uppgiftsskyldiga.

I 10 och 11 §§ finns föreskrifter om blanketter.

I 11 § anges vilka myndigheter som fastställer de blanketter som skall användas. Det är därvid — som också tidigare framhållits — att observera att i lagen ges en uttömmande beskrivning av vilka uppgifter som skall lämnas i folk- och bostadsräkningen. Blanketterna får givetvis inte innehålla begäran om uppgifter som inte till någon del kan anses ha täckning i lagtexten. Rimlig hänsyn måste därvid tas till att blanketterna kan ges en tillfredsställande blanketteknisk utformning med hänsyn såväl till uppgiftslämnarna som till kravet på att svaren blir av god kvalitet.

12 § Sammanboende makar får lämna personuppgifter gemensamt på samma personblankett.

Innehas och bebos en bostadslägenhet av två eller flera personer tillsammans, får de lämna bostadsuppgiften gemensamt på samma personblankett.

Person-, bostads- och fastighetsuppgifter skrivs under av den som lämnar dem. Denne svarar för uppgifternas riktighet.

Av praktiska skäl får enligt *första stycket* i paragrafen sammanboende makar använda samma blankett för personuppgifterna. Härigenom underlättas arbetet för uppgiftslämnarna samtidigt som blankettmängden minskar. Men förfarandet är frivilligt. Vill t. ex. makarna av något skäl lämna var sin blankett, går det också bra. Första stycket avser inte andra personer som bor tillsammans än makar. För att underlätta för uppgiftslämnarna får också bostadsuppgifterna som framgår av *andra stycket* lämnas på samma personblankett, när det gäller personer som bor tillsammans.

Den som lämnar uppgifterna skall skriva under dem. Det framgår av paragrafens *tredje stycke*. När det gäller sammanboende makar som använder samma personblankett, skall det anses tillräckligt att en av dem skriver under. Eftersom uppgiftsskyldigheten är knuten till varje enskild person, skall dock eventuella påminnelser och anmaningar göras direkt till den av makarna som uppgifterna avser (se 16 och 17 §§). Detsamma gäller givetvis också i det fall en i hushållet har skrivit under bostadsuppgifterna som "ombud" för de andra.

Det finns naturligtvis flera skäl för att det av blanketterna skall framgå vem som skriver under dem och därmed svarar för uppgifternas riktighet, främst vikten av att betona att riktiga uppgifter lämnas. Är uppgifterna ofullständiga, ges granskningspersonalen på detta sätt möjlighet att vända sig till uppgiftslämnaren.

13 § Kommunerna skall

- lämna information om folk- och bostadsräkningen
- biträda vid distributionen av blanketter och vid upprättandet och insamlingen av uppgifter
- svara för att de insamlade uppgifterna granskas och i berett skick lämnas över till statistiska centralbyrån för fortsatt bearbetning

14 § Varje kommun skall uppdra åt ett särskilt granskningsorgan att sköta de arbetsuppgifter som anges i 13 §.

TVå eller flera kommuner får dock efter samråd med statistiska centralbyrån inrätta ett gemensamt granskningsorgan.

15 § Varje kommun skall utse en granskningsledare och en ställföreträdare för denne.

Kommunen skall sörja för att granskningspersonalen utbildas för sina arbetsuppgifter.

16 § Granskningsledaren får begära att de uppgiftsskyldiga inom viss tid lämnar upplysningar om förhållanden som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 4–9 §§.

Granskningsledaren får delegera denna befogenhet till en förtroendeman eller en tjänsteman hos kommunen.

I 13–16 §§ beskrivs primärkommunernas medverkan i undersökningen med bl. a. upprättande av ett särskilt kommunalt granskningsorgan. Paragraferna avser sålunda inte landstingskommunerna. Det är avsett att kommunerna skall medverka på samma sätt som vid närmast föregående räkningstillfällen. Det innebär bl. a. att de ifyllda person- och fastighetsblanketterna skall ges in direkt till det kommunala organet. Där är uppgifterna sekretesskyddade.

16 § handlar om rätt att begära in kompletterande upplysningar. Det kan för tydlighetens skull anmärkas att granskningsledaren genom 16 § givetvis inte ges någon sådan befogenhet att begära in upplysningar före den tidpunkt som SCB fastställt enligt 3 §.

Anmaningar

17 § Om en begärd uppgift inte lämnas inom föreskriven tid, får granskningsledaren eller statistiska centralbyrån anmana den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet. Detsamma gäller, om den uppgiftsskyldige underlåter att lämna upplysningar som har begärts enligt 16 §.

Innan en anmaning utfärdas, bör den uppgiftsskyldige, om det kan ske utan någon olägenhet, på lämpligt sätt erinras om skyldigheten att lämna föreskrivna uppgifter och upplysningar.

Viten m. m.

18 § Om den uppgiftsskyldige inte följer en anmaning enligt 17 §, får länsstyrelsen på begäran av granskningsledaren eller statistiska centralbyrån förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet vid vite.

Vitet bestäms till lägst 100 och högst 1 000 kronor.

19 § Beslut om vitesföreläggande får inte överklagas.

20 § Frågor om utdömande av ett förelagt vite prövas av länsrätten på begäran av granskningsledaren eller statistiska centralbyrån.

För att hålla en hög kvalitet på materialet från FoB 85 är det nödvändigt att uppgiftsskyldigheten fullgörs i största möjliga utsträckning. Vilka förfaranden som får användas för att få in uppgifter eller kompletterande upplysningar som inte har lämnats inom föreskriven tid regleras i 17–20 §§.

Som en yttersta åtgärd används vitesföreläggande. Denna typ av vite, förfarandevite, utgör ett påtryckningsmedel som används av såväl domstolar som andra myndigheter för att någon skall förmås att exempelvis tillhandahålla handlingar eller lämna uppgifter som myndigheten behöver för att fatta beslut. Bestämmelser om förfarandeviten finns i åtskilliga författningar.

Vite kan bara föreläggas den som är uppgiftsskyldig. Det innebär t. ex. att den make som har undertecknat gemensamma uppgifter (se 12 §) inte kan föreläggas något vite i fråga om uppgifter som avser den andre maken.

För förfarandeviten gäller ofta att själva föreläggandet inte kan överklagas. En bestämmelse av denna innebörd har här tagits in i 19 §. Detta innebär en ändring i förhållande till vad som gällde vid den närmast föregående folk- och bostadsräkningen.

Att själva föreläggandet nu inte skall kunna överklagas, kan inte anses oförenligt med kraven på rättssäkerhet. Föreläggandets laglighet kan prövas i samband med vitets utdömande. Av allmänna principer följer också att ett vite inte döms ut, om ändamålet med vitet har förfallit, när frågan om utdömandet kommer upp. Som exempel härpå kan nämnas att en infordrad uppgift inte längre kan komma till användning på grund av att SCB har avslutat räkningen för det aktuella länet. Exempelvis om det har gått lång tid efter det att begäran om utdömande gjordes kan det därför finnas anledning att kontakta SCB, innan frågan avgörs.

Som framgår av 20 § prövas frågor om utdömande av vite av länsrätten i första instans.

Av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291, 33 § ändrad senast 1979:167) följer att länsrättens beslut kan överklagas hos kammarrätten. Efter prövningstillstånd kan enligt lagen ett sådant mål även komma under regeringsrättens prövning.

Registeruppgifter

21 § Från nedan angivna register får statistiska centralbyrån för folk- och bostadsräkningen inhämta följande uppgifter:

1. statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen

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

2. *statistiska centralbyråns kontrolluppgiftsregister*
 - inkomsttagare och arbetsgivare
 - inkomst av förvärvsarbete och den tid förmånen avser
 - erlagd preliminärskatt
 - arbetsställesnummer
3. *statistiska centralbyråns inkomst- och förmögenhetsregister*
 - inkomst
4. *statistiska centralbyråns centrala företagsregister*
 - företags namn och form
 - antal arbetsställen
 - arbetsställesnas namn, nummer, storlek, sektortillhörighet, belägenhet och näringsgrenskod
5. *statistiska centralbyråns register över nyckelkodområden*
 - fastigheters områdestillhörighet
6. *länsstyrelsernas register över fastighetstaxeringen*
 - fastigheters tätortstillhörighet
7. *registret vid centralnämnden för fastighetsdata*
 - koordinater för fastigheter
8. *registret vid riksskatteverkets sjömansskattekontor i Göteborg*
 - uppgift på sådana ombordanställda på svenska fartyg som betalar sjömansskatt

För FoB 85 finns – liksom för de närmast föregående folk- och bostadsräkningarna – bestämmelser om samkörning med uppgifter från andra ADB-register. Av paragrafen framgår närmare vilka uppgifter som får inhämtas för FoB 85 genom en sådan samkörning. Med samkörning avses en maskinell bearbetning av uppgifter från minst två ADB-register.

För att samkörning av personregister skall få ske krävs enligt datalagen i regel tillstånd av datainspektionen. Enligt 2 a § datalagen behövs inget tillstånd för sådana personregister som inrättas av riksdagen eller regeringen, men före beslutet i frågan skall datainspektionens yttrande inhämtas.

Om de olika punkterna i paragrafen kan följande sägas.

1. Med hjälp av uppgifterna från SCB:s register över totalbefolkningen kan blanketterna för FoB 85 – i likhet med vad som har tillämpats vid tidigare räkningar – ”förtryckas” med uppgifter om namn, personnummer, adress och kyrkobokföringsförhållande. Samhörighetsbeteckningen används därvid för att kunna redovisa sammanboende makar gemensamt.

Civilståndet anger huruvida personen i fråga är ogift, gift, skild eller änking (änka).

Uppgiften om invandringsår baserar sig liksom övriga uppgifter i registret över totalbefolkningen på folkbokföringen och avser tiden från och med år 1968.

2, 4 och 8. Uppgifterna från SCB:s kontrolluppgiftsregister och centrala företagsregister samt riksskatteverkets sjömansregister är avsedda att belysa sysselsättningen bl. a. med hänsyn till verksamheten på arbetsplatsen och dess belägenhet.

Avsikten med uppgifter om den tid inkomsten av förvärvsarbete avser är

att kunna knyta sysselsättningen och pendlingen mellan bostad och arbetsplats till en avgränsad månad. I fråga om arbetsställenummer (2) hänvisas till den allmänna motiverings avsnitt 3 och specialmotiveringen till förslaget om lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.

Med stöd av uppgifterna om arbetsställes sektortillhörighet (4) kan sysselsättningen i den statliga, den kommunala och den privata sektorn belysas.

3. Avsikten med uppgifterna från SCB:s inkomst- och förmögenhetsregister är att kunna få med också de enskilda företagen i sysselsättningsbeskrivningarna. Detta förutsätter uppgifter om inkomst av jordbruksfastighet eller rörelse. Med hjälp av dessa uppgifter kan också inkomstförhållanden och inkomstslag för olika grupper närmare studeras.

5. Genom uppgifter om fastigheters områdestillhörighet kan statistiken redovisas för olika delar (områden) av en kommun.

6. Genom uppgifter om fastigheternas tätortstillhörighet kan tätorts- och glesbygdsutvecklingen i landet belysas. Vidare kan exempelvis graden på tätortsbebyggelse i olika områden studeras. Uttrycket tätort används här i samma betydelse som i andra statistiska sammanhang.

7. Med hjälp av koordinater för fastigheter kan bl. a. kartredovisningar av statistiken göras.

Avslutande bestämmelser

22 § Om statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling tillsammans med uppgifterna från folk- och bostadsräkningen skall använda andra uppgifter för sådana syften som anges i 1 §, får det ske bara enligt beslut eller med tillstånd som avses i datalagen (1973: 289).

FoB 85 är utformad på grundval av de behov och avvägningar som har bedömts föreligga för närvarande. Men det kan inte uteslutas att det uppkommer nya behov och avvägningar som gör det angeläget att komplettera uppgifterna från FoB 85 med ytterligare uppgifter i något avseende.

I paragrafen slås fast att sådana kompletteringar bara kan ske i samma syfte som FoB 85. Detta får dessutom bara ske enligt beslut eller med tillstånd som avses i datalagen. De lagrum i datalagen som åsyftas är dels 2 § om tillstånd i vissa fall av datainspektionen för att inrätta och föra personregister, dels 2 a § om personregister som inrättas efter beslut av riksdagen eller regeringen.

Paragrafen skall givetvis tolkas restriktivt.

23 § För kontroll av folkbokföringen får folkbokföringsmyndigheterna ta del av de uppgifter från folk- och bostadsräkningen som behövs för kontrollen. Sådan kontroll får dock göras med hjälp av automatisk databehandling bara enligt beslut eller med tillstånd enligt datalagen (1973: 289).

Paragrafen innebär att folkbokföringsmyndigheterna, dvs. i detta fallet närmast de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg samt pastorsämbetena, ges rätt att ta del av materialet från FoB 85, men bara i den mån det behövs för kontroll av folkbokföringen. En liknande kontroll har skett vid de tidigare folk- och bostadsräkningarna. Vad som behövs för denna kontroll bör i de allra flesta fall begränsas till uppgifter i lägenhetsförteckningar eller liknande och uppgifter om adresser som inte stämmer överens med dem som finns på de "förtryckta" personblanketterna.

Bakgrunden till bestämmelsen utgörs av regeln i 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980: 100, omtryckt 1982: 1106) om att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet, när uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I fråga om sekretessen hos folkbokföringsmyndigheterna gäller 7 kap. 15 § sekretesslagen.

Denna paragraf skall givetvis – precis som den föregående – tolkas restriktivt.

24 § Både statistiska centralbyrån och kommunens granskningsorgan skall vid tillämpningen av denna lag se till att de uppgiftsskyldiga inte betungas onödigt.

Föreskrifter om sekretess finns i sekretesslagen (1980: 100).

Föreskriften i *första stycket* skall tillmätas stor betydelse. Den skall ses som en allmän riktning för hur hela FoB 85 skall genomföras.

I tydlighetens intresse hänvisas i *andra stycket* till det gällande sekretessskyddet.

FoB 85 skyddas sålunda enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen – den s.k. statistiksekretessen. Enligt det lagrummet gäller sekretess i första hand i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik. SCB är ett typexempel på en myndighet som bedriver sådan verksamhet. Men sekretessskyddet gäller som nämnts tidigare också hos de primärkommunala myndigheter som kommer att delta i arbetet med att samla in uppgifter för FoB 85.

Statistiksekretessen gäller enligt sekretesslagen för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Enligt huvudregeln är sekretessen absolut. Uppgifterna måste med andra ord hemlighållas, även om någon påvisbar skada av ett utlämnande inte uppkommer.

Från regeln om absolut sekretess finns enligt sekretesslagen fem undantag, av vilka några kan anses ha ett visst intresse i detta sammanhang. Undantagen avser uppgifter i företagsregister, uppgifter som rör avliden, uppgifter som behövs för forskningsändamål, uppgifter som avser personal- och lönestatistik samt uppgifter som inte genom namn m. m. är direkt hänförliga till den enskilde. I dessa fem fall får enligt lagen uppgifterna visserligen lämnas ut, men bara om det står klart att det kan ske utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretess råder således i allmänhet också i dessa undantagsfall.

Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar är enligt sekretesslagen högst 70 år, om uppgiften angår någon enskilds personliga förhållanden, och annars högst 20 år.

I sekretesslagen finns också vissa allmänna bestämmelser som är tillämpliga även på frågor om statistik. Exempelvis föreskrivs i 13 kap. 3 § att sekretessbelagd uppgift som en myndighet erhåller i sin forskningsverksamhet också skall vara sekretessbelagd hos den mottagande myndigheten. Enligt 14 kap. 8 § kan regeringen förordna om undantag från sekretess, men lagrummet skall enligt förarbetena (prop. 1979/80: 2 s. 346) tillämpas med stor restriktivitet.

Som framgår av avsnitt 7 i den allmänna motiveringen avser statistikutredningen (E 1980: 02) att inom kort lägga fram förslag i syfte att ytterligare stärka integritetsskyddet i samband med statistiska undersökningar.

Det ligger i sakens natur att en folk- och bostadsräkning inte kan genomföras utan att ansvariga myndigheter – i första hand SCB ensam eller gemensamt med datainspektionen eller riksskatteverket – får möjligheter att ge ut närmare föreskrifter om förfarandet. Regeringen har en direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela sådana verkställighetsföreskrifter (8 kap. 13 §). Eftersom regeringen i sin tur utan särskilt bemyndigande kan överlåta den rätten åt underordnade myndigheter, behöver lagtexten inte tyngas med någon sådan bestämmelse därom. I verkställighetsföreskrifterna kan ingå bl. a. vissa definitioner samt att ge ut anvisningar till blanketterna.

Det förutsätts givetvis att rätten att meddela föreskrifter utnyttjas bara när sådana regler verkligen behövs. Det förutsätts också att eventuella regler utformas så, att de blir så få, så enkla och så begripliga som möjligt och att de på lämpligt sätt hålls tillgängliga för dem som de berör.

Allmänna råd kan på vanligt sätt lämnas även utan särskilt lagstöd.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Ikraftträdandet har för att underlätta förberedelsearbetet bestämts till ett halvår före årsskiftet 1984–1985.

11.2 Förslaget till lag om skyldighet att ange arbetsställnummer, m. m.

Allmänna bestämmelser

1 § Ett sysselsättningsregister skall föras i syfte att framställa statistik dels varje år om sysselsättningen, dels vart tredje år om resor mellan bostad och arbetsplats.

Beträffande skälen till att ett sysselsättningsregister skall föras hänvisas till avsnitt 3 i den allmänna motiveringen.

Paragrafen anger syftena med registret. Uppgifterna i registret får inte

användas för några andra ändamål än dem som anges i paragrafen. Det är alltså fråga om en uttömmande uppräknings.

Av paragrafen följer att statistik om sysselsättning skall publiceras varje år och statistik om arbetspendling vart tredje år.

2 § Sysselsättningsregistret förs av statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling.

I fråga om denna paragraf hänvisas till vad som anförts i specialmotiveringen till 2 § lagen om 1985 års folk- och bostadsräkning.

Ingenting utesluter att SCB på uppdragsbasis kan få genomföra specialundersökningar de år då statistik inte publiceras.

Registeruppgifter

3 § Från nedan angivna register får statistiska centralbyrån för sysselsättningsregistret inhämta följande uppgifter:

1. *statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen*
 - personnummer
 - kyrkobokföringsort
 - kyrkobokföringsfastighet
 - utdelnings- och ortsadress
 - samhörighetsbeteckning
 - civilstånd
 - medborgarskap
 - födelseland och senaste invandringsår
2. *statistiska centralbyråns kontrolluppgiftsregister*
 - inkomstagare och arbetsgivare
 - inkomst av förvärvsarbete och den tid förmånen avser
 - erlagd preliminärskatt
 - arbetsställenummer
3. *statistiska centralbyråns inkomst- och förmögenhetsregister*
 - inkomst
4. *statistiska centralbyråns centrala företagsregister*
 - företags namn och form
 - antal arbetsställen
 - arbetsställets namn, nummer, storlek, sektortillhörighet, belägenhet och näringsgrenskod
5. *statistiska centralbyråns register över nyckelkodområden*
 - fastigheters områdestillhörighet
6. *registret vid riksskatteverkets sjömansskattekontor i Göteborg*
 - uppgift på sådana ombordanställda på svenska fartyg som betalar sjömansskatt

Av paragrafen framgår vilka uppgifter från andra register som får samköras för att därigenom bilda sysselsättningsregistret.

I fråga om denna paragraf hänvisas i övrigt i tillämpliga delar till vad som har anförts i specialmotiveringen till 21 § lagen om 1985 års folk- och bostadsräkning.

Det kan dock tilläggas att adressuppgifterna från SCB:s register över

totalbefolkningen (1) är en förutsättning för att kunna belysa resorna mellan bostaden och arbetsplatsen.

Arbetsställenummer

4 § De arbetsgivare som stadigvarande bedriver sin verksamhet i flera lokaler (arbetsställen) skall av statistiska centralbyrån tilldelas ett arbetsställenummer för varje sådant arbetsställe.

Det åligger centralbyrån att varje år före november månads utgång underrätta berörda arbetsgivare om deras arbetsställenummer.

Genom denna paragraf införs ett system med numrering av arbetsställen.

Med arbetsgivare avses i denna paragraf såväl offentliga som privata arbetsgivare. I fråga om statlig verksamhet avses med arbetsgivare den myndighet som närmast svarar för verksamheten i fråga. I regel torde det inte uppkomma några svårigheter att fastställa vem som i egenskap av arbetsgivare bedriver en verksamhet.

Med arbetsställe avses en lokalt avgränsad produktionsenhet eller motsvarande, där en arbetsgivare stadigvarande bedriver verksamhet. Hur en lokal enhet skall avgränsas bestäms av SCB i nära kontakt med de enskilda arbetsgivarna – i allmänhet efter överenskommelse med dem – med hänsyn till omständigheterna och ändamålet med arbetsställenumreringen.

Av paragrafen följer att de arbetsgivare som har sin verksamhet förlagd till ett enda arbetsställe inte kommer att tilldelas något arbetsställenummer. För anställda hos sådana arbetsgivare hämtas motsvarande uppgift ur arbetsställeregistret i SCB:s centrala företagsregister.

Uppgiftsskyldighet

5 § De arbetsgivare som har tilldelats särskilda arbetsställenummer skall i sina kontrolluppgifter enligt 37 § 1 mom. första punkten taxeringslagen (1956: 623) med ett sådant nummer utmärka arbetsstället för den arbetstägare som kontrolluppgiften avser.

Det kan beräknas att den skyldighet att ange arbetsställenummer på kontrolluppgifterna som införs genom detta lagrum kommer att omfatta omkring 15 000 av totalt cirka 230 000 arbetsgivare i landet.

Blanketterna för kontrolluppgifter bör givetvis förses med ett särskilt fält för arbetsställenumret.

När kontrolluppgifterna har lämnats till skattemyndigheterna, kommer uppgifterna om arbetsställenummer precis som övriga uppgifter i kontrolluppgifterna att behandlas länsvis av länsstyrelsernas dataenheter. Uppgifterna om arbetsställenummer lämnas därefter tillsammans med övriga uppgifter i kontrolluppgiften över till SCB för vidare bearbetning, kontroll och uppbyggnad av den del av ett sysselsättningsregister som avser anställda. Någon som helst kontroll av att arbetsställenummer har lämnats eller är riktigt ifyllda görs således inte av de lokala skattemyndigheterna

eller av länsstyrelserna. Som har berörts under avsnitt 3 i den allmänna motiveringen ligger den kontrollen på SCB.

Anmaningar

6 § Om uppgift om arbetsställenummer inte lämnas inom den tid som gäller för avlämnande av kontrolluppgiften, får statistiska centralbyrån anmana den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

Innan en anmaning utfärdas, bör den uppgiftsskyldige, om det kan ske utan någon olägenhet, på lämpligt sätt erinras om sin skyldighet att lämna uppgift om arbetsställenummer.

Viten m. m.

7 § Om den uppgiftsskyldige inte följer en anmaning enligt 6 §, får länsstyrelsen på begäran av statistiska centralbyrån förelägga den uppgiftsskyldige att göra detta vid vite.

Vitet bestäms till lägst 100 och högst 1 000 kronor.

8 § Beslut om vitesföreläggande får inte överklagas.

9 § Frågor om utdömande av ett förelagt vite prövas av länsrätten på begäran av statistiska centralbyrån.

Av 6 § första stycket följer att uppgift om arbetsställenummer skall lämnas inom den tid som gäller för kontrolluppgiften. Av 37 § 4 mom. taxeringslagen (1956:623, omtryckt 1971:399, 4 mom. ändrat senast 1981:1319) framgår närmare när och till vem kontrolluppgiften skall lämnas. Som huvudregel gäller att uppgiften skall lämnas senast den 31 januari under taxeringsåret till den lokala skattemyndighet där den uppgiftsskyldige är registrerad som arbetsgivare.

I fråga om 6–9 §§ kan i övrigt hänvisas till vad som har anförts i specialmotiveringen till 17–20 §§ lagen om 1985 års folk- och bostadsräkning.

Även till den nya lagen om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m. torde behöva meddelas verkställighetsföreskrifter. I fråga om dem gäller vad som anförts under 24 § lagen om 1985 års folk- och bostadsräkning.

11.3 Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1956:623)

I 37 § 2 mom. taxeringslagen anges bl. a. vilka uppgifter som skall lämnas i kontrolluppgifterna.

I ett nytt, *trettonde stycke* har tagits in en hänvisning till de föreslagna föreskrifterna i lagen om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.

12 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslagen.

13 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

*Bilaga I***Nya metoder för folk- och bostadsräkningar****Huvudrapport¹**

SCBs utredning om alternativa metoder för framtida folk- och bostadsräkningar (FOBALT)

Januari 1983

Förord

Regeringen gav 1979-08-30 statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utreda alternativa metoder för framtida folk- och bostadsräkningar (FoB). SCBs styrelse beslöt 1979-12-18 att avdelningschefen Klas Wallberg skulle leda och samordna utredningsarbetet inom SCB. För övergripande utrednings- och samordningsuppgifter har dessutom svarat avdelningsdirektören Hans Erik Altvall.

För de tre delområden, som utredningsdirektiven angav, har följande personer haft det direkta utredningsansvaret, nämligen

avdelningsdirektören Jan Sävenborg för sysselsättnings- och pendlingsstatistik,

statistikchefen Curt Nilsson för hushålls- och lägenhetsstatistik samt avdelningsdirektören Hans Eriksson för yrkes- och utbildningsstatistik.

Under Hans Erikssons tjänstledighet 1982-02-08--09-30 har avdelningsdirektören Frank Bergman svarat för yrkes- och utbildningsdelen.

Utredningsgruppen – som arbetat under namnet FOBALT – framlade 1981-10-30 en delrapport, som bl.a. ledde till att regeringen gav SCB tilläggsdirektiv 1982-04-01.

FOBALTs arbete, som nu avslutats, har resulterat i ett omfattande utredningsmaterial som enligt vår bedömning bör finnas tillgängligt i en så långt möjligt fullständig form. För att underlätta läsningen har vi valt att dela upp slutrapporten i två volymer, dels denna sammanfattande huvudrapport som ger de väsentliga motiven för våra slutsatser och förslag, dels en fristående detaljrapport som ger den mer detaljerade beskrivningen, provrapporter, behovsbeskrivningar o. d.

¹ Bilagorna till huvudrapporten redovisas inte i detta sammanhang. Hänvisningar i texten till bilagor avser således SCB:s fullständiga huvudrapport.

1 Direktiven, utredningsarbetet

1.1 Direktiven

I regeringens proposition (1978/79: 128) om folk- och bostadsräkningen 1980 – FoB 80 – föreslogs att statistiska centralbyrån (SCB) närmare skulle utreda hur de uppgifter som inhämtas i FoB i fortsättningen skulle erhållas. Som utgångspunkt borde gälla att man efter 1980 inte skall behöva samla in uppgifter direkt från allmänheten. I finansutskottets utlåtande (FiU 1978/79: 29) framhölls, att det är angeläget att utredningsarbetet fullföljs så att nya insamlingsmetoder kan användas fullt ut redan 1985. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget.

Regeringen gav 1979-08-30 SCB i uppdrag att utreda alternativa metoder för framtida FoB. I de direktiv (bilaga 1) som därvid lämnades SCB anges tre delområden, som utredningsarbetet skall inriktas på: sysselsättnings- och pendlingsstatistik, hushålls- och lägenhetsstatistik samt yrkes- och utbildningsstatistik. I det första delområdet ingår som en viktig förutsättning att utveckla ett arbetsställeregister inom det centrala företagsregistret (CFR). Direktiven utgår från de förslag som FoB-utredningen (SOU 1978: 79) lade fram och de synpunkter som kom fram i den följande remiss- och riksdagsbehandlingen.

Utgångspunkten skall således vara att de traditionella FoBarna skall kunna ersättas genom samutnyttjande och sambearbetning av administrativa register. SCB skall även överväga möjligheterna att med urvalsundersökningar istället för totalundersökningar tillgodose olika informationsbehov. Vid valet av alternativa metoder för FoB bör vidare enligt direktiven beaktas att det är angeläget att olika besparingsmöjligheter tas till vara.

SCB bör i utredningsarbetet särskilt belysa periodiciteten i den statistik som föreslås, vilka sekretess-, integritets- och sårbarhetsproblem som är förenade med olika lösningar samt kostnader och personalkonsekvenser. SCB skall också beakta resultaten från annan utredningsverksamhet och i förekommande fall samråda med berörda myndigheter och intressenter. Möjligheten att genomföra nya metoder bör undersökas genom provverksamhet.

Under hösten 1981 hade det dithills genomförda utredningsarbetet gett oss en bild av behoven av statistisk information inom de områden där FoB tidigare svarat för en väsentlig del av informationsförsörjningen. Vi började också få en överblick över vilka registertekniska förutsättningar som fanns för att tillgodose dessa behov. Vi konstaterade därvid att alternativa insamlingsmetoder baserade på administrativa register är förenade med sådana konsekvenser att vi ansåg det angeläget att dels statistikankärdarna och registeransvariga, dels statsmakterna bereddes möjlighet att samlat bedöma den principiella uppläggningsen av ett alternativ till FoB. Det var därvid särskilt angeläget att statsmakterna anvisade vägen för det fortsatta utredningsarbetet.

Mot bakgrund härav framlade vi 1981-10-30 en delrapport som redovisade vissa principiella förslag och i övrigt väsentliga frågeställningar för det fortsatta utredningsarbetet. Vi angav således ett handlingsalternativ I enligt vilket vi ansåg att utredningsarbetet med en registerlösning borde fullföljas. På grund av osäkerheten om kvaliteten i några av de tänkbara lösningarna begärde vi även att få vidga utredningsarbetet till att omfatta *en modell som innefattar viss direktinsamling från allmänheten*.

Vid delrapportens tillkomst fanns endast begränsade praktiska erfarenheter av alternativens genomförbarhet. Vid denna tidpunkt igångsattes emellertid en omfattande provverksamhet med sikte att få sådana erfarenheter.

Delrapporten överlämnades av SCB till regeringen, som remitterade den till ett stort antal instanser. Remissyttrandena hade olika inriktning alltifrån fullständiga, djupgående bedömningar av alternativen till konstateranden att man i avvaktan på resultaten av pågående prov inte ville ta ställning. Begäran om tilläggsdirektiv tillstyrktes dock av de flesta.

Enligt regeringens tilläggsdirektiv 1982-04-01 (bilaga 2) borde det fortsatta utredningsarbetet ske med utgångspunkt i handlingsalternativet I och på grundval av resultaten från försöksverksamheten. Om det av kvalitetsskäl visade sig nödvändigt skulle vi kunna redovisa förslag som bygger på insamling av uppgifter direkt från allmänheten för variablerna hushåll, lägenhet och yrke.

1.2 Utredningsarbetets uppläggning

Regeringens uppdrag spänner över betydande delar av SCBs verksamhet. Utredningsarbetet har därför, så långt möjligt, skett inom verkets linjeorganisation. För att samordna och leda utredningsarbetet har en särskild projektledningsfunktion avdelats och för de olika delområden som utredningsarbetet berör har särskilda delområdesansvariga utsetts. (Dessa tillsammans utgör FOBALT.) Vi har också under utredningsarbetet kunnat rådgöra med särskilda arbetsgrupper med representanter för berörda användare och registeransvariga inom de tre delområdena. Vi har vidare haft löpande samarbete med datainspektionen beträffande integritetsfrågor.

Utredningsarbetet har skett i fyra etapper.

- genomgång av användarnas behov av statistisk information,
- genomgång av administrativa och andra register och urvalsundersökningar, som kan tänkas vara lämpade som alternativ för FoB,
- prov av tänkbara alternativ, samt
- utvärdering av alternativens konsekvenser med slutsatser och förslag.

Behovsbedömning. Våra förslag måste vila på en så långt möjlig realistisk bedömning av vilken statistisk information som kommer att behövas under en överblickbar framtid. Det är därvid den faktiska användningen av statistiken på olika håll i samhället – för planering och som

beslutsunderlag samt för forskning men också för allmän information – som utgör grund för bedömningen av behoven.

Den användarkartläggning som FoB-utredningen genomförde gav en ingående kunskap om användningen av FoB-data. Vår behovsbedömning har därför utgått från denna kartläggning. Genom den starka anknytningen till användningen under förra delen av 1970-talet som kartläggningen hade måste dock FoB-utredningens bedömningar kompletteras. De senaste årens samhällsutveckling mot ett kärvarare ekonomiskt klimat har sålunda inneburit delvis förändrade krav på statistisk information.

Mot bakgrund härav har vår behovsanalys inriktats på att dels söka bekräfta eller komplettera den användarbedömning FoB-utredningen gjorde, dels belysa förändringstendenserna inom de olika delområdena.

Behovsinventeringens första steg omfattade följande aktiviteter:

- Förnyade genomgångar av användningen av FoB-data. Härvid har såväl ett urval av de användare som ingick i FoB-utredningens användarinventering som tidigare inte kontaktade användare besökts för personliga intervjuer.
- I ett antal fall har användare på olika beslutsnivåer – kommuner, länsstyrelser m. fl. – inbjudits till gemensamma genomgångar av användningen av information. Vid kontakter med kommunerna har vi strävat efter att även nå dem som har planerings- och/eller beslutsansvar inom olika förvaltningsområden.
- För några av de centrala planeringsområdena har vi inbjudit till seminarier eller liknande, varvid vi mer i detalj kunnat gå igenom användningen av den statistiska informationen.
- Genomgång av litteratur, utredningstryck o. d.

Genom den sammanfattande behovsbeskrivning som vi gav i vår delrapport har vi i ett andra steg fått ytterligare reaktioner i remissyttrandena.

Registeralternativ. Då vi studerat tänkbara registeralternativ har vi i enlighet med direktiven i första hand undersökt vilka existerande ADB-register som kan komma ifråga. Centrala frågor har därvid varit variabelinnehåll, relevans, täckning, periodicitet, kvalitet i relation till användarnas behov, jämförbarhet med tidigare FoB, teknisk tillgänglighet samt kostnader för utnyttjande av registren.

Ett viktigt led i utredningsarbetet har varit att undersöka i vilken utsträckning användningen av registerinformation, i förekommande fall kompletterad med urvalsundersökningar, skulle framtvinga sådana ambitionsförändringar ifråga om krav på täckning och kvalitet i statistiken att det påverkar planerings-/beslutssituationen.

För att belysa detta har vi vänt oss till experter inom vart och ett av våra delområden. På grundval av några av oss angivna tänkbara alternativ har experterna sökt analysera hur planeringsverksamhet eller de andra användningsområden som de känner till skulle påverkas av den alternativa informationen. I vissa fall har som alternativ ingått även ett betydande informationsbortfall antingen delvis eller i sin helhet.

Provverksamhet. Enligt direktiven har vi genomfört olika slag av provverksamhet för att så långt möjligt praktiskt pröva de registerlösningar vi i delrapporten såg som våra huvudalternativ. En central roll spelar därvid ett sammanhållet registerprov i Västerås fögderi, som utgörs av kommunerna Västerås, Hallstahammar och Surahammar. I provet sammanställdes registerinformation om sysselsättning och yrke för den befolkning som var bosatt i provområdet 1981-12-31. Syftet med provet var att dels belysa olika kvalitets- och produktionstekniska aspekter, dels kartlägga konsekvenserna för berörda uppgiftslämnare och registeransvariga. Enkäter till urval av allmänheten och arbetsgivare ger sådan information.

Ett prov med en ändrad flyttningsanmälan som underlag för en registerbaserad hushållsstatistik har genomförts i fyra postområden i mars 1982. Ett annat prov med en förbättrad kommunal rapportering till SCBs bostadsbyggnadsstatistik som grund för en registerbaserad lägenhetsstatistik har genomförts i Västerås fögderi samt Gävle kommun. Även i dessa båda prov har enkäter genomförts med allmänhet och uppgiftslämnare.

En rad mindre prov har dessutom genomförts inom de olika delområdena.

2 Vissa utgångspunkter

2.1 Internationella rekommendationer

FoB-utredningen har i sitt betänkande behandlat de internationella rekommendationer som gäller för folk- och bostadsräkningar. Utredningen konstaterar (s 35) "att Sverige inte iklätt sig några förpliktelser (genom riksdagens godkännande eller ratificering av någon konvention etc) utan endast att man från svensk sida biträtt vid upprättandet av rekommendationer, dvs deltagit aktivt på olika nivåer vid utarbetandet av de internationella rekommendationerna för folk- och bostadsräkningar".

FoB-utredningens bedömning var "att Sverige relativt sett kan minska kravet på tidsmässig anpassning av folk- och bostadsräkningarna till räkningarna i andra länder. Med stor sannolikhet torde Sverige med tillgänglig statistik kompletterad med registerbearbetningar godtagbart fylla kraven på i internationella sammanhang efterfrågade redovisningar av förhållandena i Sverige för perioden 1975 t. o. m. 1984".

Utredningen gjorde den sammanfattande bedömningen att Sverige kunde uppfylla de internationella önskemålen av redovisning av befolknings-, hushålls- och bostadsstatistik utan att genomföra en särskild folk- och bostadsräkning 1980.

Sedan FoB-utredningens behandling av denna fråga har inga nya internationella rekommendationer tillkommit angående FoB. Vi känner inte nu den slutliga utformningen av de rekommendationer som kommer att gälla för den kommande tioårsperioden. Man kan dock utgå från att ändringarna

inte kommer att vara av den arten att de väsentligen påverkar våra bedömningar. Det finns därför enligt vår mening inte anledning att göra någon annan principiell bedömning än vad FoB-utredningen gjorde om de internationella rekommendationernas konsekvenser för vår FoB-verksamhet framöver.

Vi anser således att de val av perioder och metoder för den framtida statistikförsörjningen som vi gör inte strider mot Sveriges internationella åtaganden eller förväntade medverkan.

2.2 FoB som medel för kontroll av folkbokföringen

FoB-utredningen behandlade även FoBs användning som underlag för kontroll av den löpande folkbokföringen. Utredningen konstaterade "att folk- och bostadsräkningar endast är ett av flera kontrollmedel som RSV hittills disponerat. Kontrolländamålet kan enligt RSV inte anföras som skäl för ett genomförande av folk- och bostadsräkningar. Kommer inte sådana till stånd kan alternativa kontrollmedel utvecklas. Detta skulle dock sannolikt innebära resursuppooffringar för RSV minst motsvarande dem som sätts in för närvarande".

Vi har i kontakter med riksskatteverket funnit att samma bedömning fortfarande gäller och att således folkbokföringen inte i sig kan utgöra ett motiv för FoB. Vi återkommer dock senare i denna rapport till frågan om samspelet mellan folkbokföringen och statistikproduktionen främst vad gäller underlaget för familje- och hushållsstatistiken.

2.3 Registerbaserad statistik i andra länder

Ungefär samtidigt med att vi i Sverige har börjat överväga möjligheten att ersätta de traditionella FoB med användning av registerdata har även andra länder tagit upp frågan. Längst har man kommit i Danmark där statsmakterna redan i mitten av 1970-talet beslöt att bygga upp ett system med registerbaserad statistik, i vilken även skall ingå registerbaserade FoBar. Den första FoB av denna typ har sammanställts 1981.

I Norge och Finland pågår liksom i Sverige ett omfattande utredningsarbete med sikte att skapa registerbaserade ersättningar för FoB. Vi har inhämtat erfarenheter från utredningsarbetet i dessa länder.

Frågan om användningen av administrativa register i statistikproduktionen har även behandlats i andra länder. I USA sammanställde exempelvis en undergrupp till Federal Committee on Statistical Methodology en rapport över detta ämne 1980. Man konstaterar att användningen av administrativa register för statistik ökat snabbt under 70-talet.

Även i det internationella statistiska samarbetet har frågan uppmärksamats. Sålunda var den ett ämne för särskild diskussion vid det 30:e plenarmötet med europeiska statistikerkonferensen i Genève 1982. Också

vid Internationella Statistiska Institutets (ISI) 43:e kongress i Buenos Aires 1981 behandlades denna fråga.

Det pågår således en utveckling i flera länder mot en mer eller mindre intensiv användning av administrativa register i statistikproduktionen. Vi har sökt att där så varit möjligt utnyttja erfarenheterna från detta utvecklingsarbete.

3 Behov

3.1 Sysselsättnings- och pendlingsstatistik

Behoven av statistisk information som beskriver *sysselsättningens förändringar för varje år* är stort hos praktiskt taget samtliga användare av sysselsättningsstatistik.

Inom såväl regional som kommunal planering används data på kommunnivå om antalet förvärvsarbetande redovisade antingen efter arbetsplatsens belägenhet (förvärvsarbetande dagbefolkning) eller efter bostadens belägenhet (förvärvsarbetande nattbefolkning) fördelade på bl. a. näringsgren, kön, ålder och förvärvsarbetets omfattning. Dessa uppgifter utgör en del av underlaget för nulägesbeskrivningar och för prognoser över sysselsättningen och olika näringsgrenars framtida utveckling.

För planeringen av barnomsorgen efterfrågar man i första hand uppgifter för delar inom kommunen över sysselsättningsförhållandena för föräldrar med antal barn i åldern 0-12 år.

I den kommunala fysiska planeringen använder man sig av uppgifter om förvärvsarbetande natt- och dagbefolkning redovisad på delar av kommun. Inom kommunal skyddsrumspanering används uppgifter om förvärvsarbetande dagbefolkning per delområde för att fastställa skyddsrumsorter och räkna fram behovet av skyddsrumspplatser. Vissa stora kommuner utarbetar parkeringsplaner, vilka förutsätter uppgift om antal förvärvsarbetande under normal dagarbetstid för varje delområde.

Utöver dessa planeringsinriktade behov finns ett allmänt intresse inom många olika intressentgrupper att lokalt och regionalt kunna följa sysselsättningens utveckling år för år. Exempel är arbetsmarknadsorganisationer, branschorganisationer, forskningsorgan, skol- och utbildningsväsendet m. fl.

Statistik om sysselsättningen skall kunna redovisas årligen för riket, regioner, kommuner och även delar av kommun och minst omfatta

- ~ en tvärsnittsbefskrivning av antalet förvärvsarbetande av hela befolkningen
- ~ förvärvsarbetande dagbefolkning fördelad efter arbetsplatsens näringsgren och samhällssektor (stat, kommun, landsting, företagssektor etc)
- ~ förvärvsarbetande nattbefolkning fördelad efter demografiska uppgifter (kön, ålder, samboendeförhållande, antal barn, medborgarskap) samt samhällssektor och arbetsplatsens näringsgren

- sysselsättningens omfattning i antal arbetstimmar/vecka
- om möjligt även de förvärvsarbetandes lön/inkomst per år.

Uppgifter om *pendling mellan bostad och arbetsplats* används i planeringen av samhällets trafikförsörjning men även för planering av lokaliseringen av sysselsättning och bebyggelse på regional och lokal nivå.

I kommunala trafikplaner för större tätorter används pendlingsdata på delområdesnivå för att planera t.ex. trafikleder eller kollektivtrafikens linjenät. I glesbygdskommuner utnyttjas pendlingsdata i de trafikförsörjningsplaner som utgör bl. a. underlag för beslut om statsbidrag. Man har därvid framfört önskemål om möjlighet att redovisa pendlingsdata även efter tätort/glesbygd.

På regional nivå används pendlingsstatistik främst av länsstyrelserna i den regionala trafikplaneringen och sysselsättningsplaneringen. Transportrådet utnyttjar pendlingsdata för prognosändamål och på riksnivå används även pendlingsuppgifter i första hand som underlag för beslut i olika regional-, trafik- och energipolitiska frågor.

Statistik över arbetspendling skall kunna redovisas vart tredje år för riket, län, kommuner och även delar av kommun. Redovisningen skall omfatta minst

- antal pendlare mellan delar av kommun (företrädesvis för den kommunala användningen)
- antal pendlare mellan olika kommuner
- i båda fallen fördelade efter sysselsättningens omfattning och näringsgren.

Det finns ett starkt ökande behov av tillgång till aktuella pendlingsdata på låg regional nivå och delar av kommun. Kraven på innehåll varierar dock mellan olika regioner och kommuner samt är beroende av när planeringsunderlag behövs för att förbättra trafikplanering och kollektiv trafikförsörjning. Användarna vill därför ofta ha tillgång till ett aktuellt pendlingsregister för uttag av den information som behövs vid olika tidpunkter snarare än en regelbunden årlig redovisning på låg regional nivå som omfattar hela landet.

Man kan med hjälp av ett sådant register avsevärt bättre utforma de särskilda undersökningar (t.ex. resvaneundersökningar) som behövs för trafikplaneringen och samla in de ytterligare uppgifter som inte kan hämtas från registerinformationen. Exempel på sådana uppgifter är arbetstidens förläggning och färdstätt till arbetet.

3.2 Hushålls- och lägenhetsstatistik

Vi kan slå fast behoven av en heltäckande statistik över *bostadshushåll och lägenheter* för en rad samhällsområden.

I kommunerna bedrivs ett omfattande arbete med fysisk planering. Den är översiktlig för hela kommunen och dess delområden – t. ex. ett bostads-

område – samt mer detaljerad på kvarters- och fastighetsnivå. Underlag för denna planering är bl. a. uppgifter om hushållens sammansättning, lägenhetsbestånd och olika hushållstypers boendeförhållanden.

En central del i den kommunala bostadsplaneringen utgör bostadsförsörjningsprogrammet. För att kunna bedöma behovet av sanering, ombyggnad, komplettering eller andra åtgärder behövs uppgifter om hushållsstruktur, lägenhetsfördelning, bostadsbeståndets ålder och modernitet etc i kommunens olika områden.

Befolkningsprognoser (folkmängds- och/eller hushållsprognoser) är för de flesta planeringsområden i samhället en grundläggande utgångspunkt. Som underlag i arbetet med befolknings- och hushållsprognoser används statistik över hushållens antal och sammansättning samt lägenhetsstatistik.

Hushålls- och lägenhetsstatistik används även i planeringen av äldreomsorg och barnomsorg. I det senare fallet behövs hushållsstatistik, som kan redovisa samboendet (oavsett civilstånd) och gruppen ensamstående föräldrar med barn.

Man har även framfört andra behov av registeruppgifter om hushåll och lägenheter än de rent statistiska. Lägenhetsnummer och folkbokföring på viss lägenhet skulle exempelvis kunna vara av ett visst men begränsat värde för kontrollen av rätt folkbokföring och även för kontroll av rätten till bostadsbidrag och för bostadsförmedlingsorganen.

Om ett nytt separat lägenhetsregister inrättas så torde det vara naturligt att hämta information som behövs för fastighetstaxeringen från detta register.

Lägenhetsnummer på postförsändelser skulle underlätta och säkerställa postutdelningen i fastigheter med många avlämningsställen per adressenhet (uppgång). Ett lägenhetsnummer skulle också vara av intresse för televerket och då särskilt för de lokala enheterna.

Ingen av de här anförda användningarna har dock den tyngden att respektive huvudmän hävdar att en registrering av lägenhetsnummer är tillräckligt motiverad enbart för den egna användningen.

Från många användare framförs starka krav på data för energiplanering. Behoven gäller bl. a. uppgifter om byggnader, ytor och användning av olika energislag. I samband härmed framförs behov av register över bostäder och andra lokaler.

Vi har funnit

- att det finns behov av att få grunddata var för sig om hushållens storlek och sammansättning resp om lägenheternas storlek, ålder och hustyp vart tredje år för enskilda kommuner och delar inom dessa,
- att vissa användare har behov av att kunna ta fram dessa grunddata årligen,
- att data där hushållet kan kopplas till den lägenhet man bor i behövs vart femte år för enskilda kommuner och delar inom dessa, samt
- att det finns behov av byggnads- och bostadsdata för fysisk planering och energiplanering.

3.3 Yrkes- och utbildningsstatistik

Yrkesdata om befolkningen behövs minst vart femte år för utbildnings- och sysselsättningsplanering, yrkesepidemiologiska studier, yrkesskadestatistik, försvarsplanering och samhällsvetenskaplig forskning.

Vid planeringen av den icke-obligatoriska utbildningen skall inom befintliga resursramar hänsyn tas till individernas efterfrågan på utbildning och arbetsmarknadens efterfrågan på personal med utbildning av olika slag. Beräkningar av arbetsmarknadens rekryteringsbehov av personer med olika utbildning kräver inte bara att man studerar det totala arbetskraftsbehovet och hur många som lämnar arbetskraften utan också att man kartlägger yrkesrörligheten, dvs hur många som byter yrke och mellan vilka yrken man byter. Detta kan inte göras med mindre än att man har tillgång till individanknutna uppgifter om yrke för alla förvärvsarbetande eller åtminstone för ett mycket stort urval.

Prognosverksamheten måste utvecklas för att tillgodose de regionala behoven bättre. Viss försöksverksamhet med regionala yrkesprognoser har därför bedrivits.

Inriktningen av industri- och sysselsättningspolitiken och den pågående trenden mot regionalisering och decentralisering av samhällsplaneringen kommer också bl. a. att ställa krav på näringsgrensfördelad yrkesstatistik som finns redovisad på kommunnivå.

Den epidemiologiska forskningen arbetar med olika modeller för att beskriva och analysera samband mellan miljöfaktorer och sjuklighet. Som exempel kan nämnas det s k cancer-miljöregistret (CMR), som erhållits genom en sambearbetning på individnivå av socialstyrelsens cancerregister och uppgifter från 1960 års folkräkning om bl. a. näringsgren och yrke. En sambearbetning har också gjorts mellan SCBs dödsorsaksregister och folkräkningsdata.

Inom det arbetsmedicinska området föreligger ett mycket stort behov av individrelaterade uppgifter om yrke. Yrkesstatistiken från FoB utnyttjas t. ex. i arbetarskyddsstyrelsens statistik om arbetsskador som bas för beräkning av risker för olycksfall och arbetssjukdomar i olika yrken.

Vid den planering av hur landets arbetskraft skall utnyttjas vid krig eller krigsfara som arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ansvarar för behöver AMS för varje län ha tillgång till uppgifter om de förvärvsarbetande fördelade efter yrke och näringsgren.

Den ökade regionaliseringen av utbildningsplaneringen, som inrättandet av regionstyrelser på högskoleområdet och det ökade ansvaret för läns- skolnämnderna att besluta om gymnasieskolans organisation är uttryck för, ställer krav på regionala analyser och prognoser om arbetsmarknadens behov att rekrytera personal med olika *utbildning*. Detta förutsätter utbildningsdata för så stor andel av befolkningen att *totalundersökningar* blir nödvändiga.

Ett kärvare statsfinansiellt läge kommer att ställa ökade krav på anpassning av antalet utbildningsplatser på olika utbildningslinjer till arbetsmarknadens behov av utbildad personal. Kraven på prognoser över arbetsmarknadens rekryteringsbehov av utbildad personal kommer därför att skärpas.

Flera av de senaste decenniernas utbildningsreformer har syftat till att underlätta växling mellan utbildning och yrkesverksamhet och att överbrygga utbildningsklyftorna mellan generationerna och könen. För att kunna avgöra om reformernas effekter har blivit de avsedda behövs uppgifter om hela befolkningens utbildningsstruktur att jämföra med statistik om utbildningsbakgrund hos dem som dragit nytta av reformerna. Ett register över befolkningens utbildning skulle dessutom kunna tjäna som ram för urvalsundersökningar.

3.4 Register-FoB

Vi har funnit att tyngdpunkten i behoven 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 hittillsvarande FoBarna. Framför allt från forskningens sida är dessa krav mycket starka. Man pekar på att det är väsentligt att kunna ge en helhetsbild för enskilda individer och att kunna bearbeta olika variabler mot varandra vid en gemensam mätperiod. Ett sådant material har ett unikt historiskt värde för forskningen, särskilt på grund av dess kontinuitet.

Uppgifter från FoB används i *forskningsverksamhet* framför allt som bakgrundsinformation och som utgångspunkt för att välja forskningsområdet och forskningsobjekt. Forskningen använder ibland FoB-material för fördjupade studier.

Det har också framhållits att det är viktigt att det finns tillgång till allmän offentlig statistik som underlag för *debatten i samhället*.

4 Registermetoden som alternativ

4.1 Register i tidigare räkningar

Det är inte någon nyhet att administrativa register utnyttjas i statistikproduktionen. Den löpande befolkningsstatistiken grundas sedan början av 1970-talet helt på uppgifter från folkbokföringsregistren genom det vid SCB förda registret över totalbefolkningen (RTB). Vidare erhåller rättsstatistiken sitt underlag från rättsväsendets informationssystem (RI).

Även i de senaste folk- och bostadsräkningarna har en betydande del av informationen hämtats från olika register och där förts samman med uppgifter som inhämtats direkt från allmänheten.

Man har härvid strävat efter att utnyttja tillgänglig registerinformation

med hög täckning och godtagbar kvalitet. Detta har lett till att man i samband med planeringen av de senaste FoBarna stegvis bedömt såväl behovet av registerdata som möjligheten att använda dem.

I FoBarna 1970, 1975 och 1980 har således följande uppgifter hämtats från befintliga register.

	1970	1975	1980
Demografiska data från SCBs register över totalbefolkningen (RTB)	x	x	x
Näringsgrenskod från SCBs centrala företagsregister (CFR)	(x) ¹	(x) ¹	x
Personbilsinnehav från centrala bilregistret	x	x	
Inkomst från SCBs inkomstregister	x	x	
Byggnads- och lägenhetsdata från allmänna fastighetstaxeringen (AFT)			x

¹ Utnyttjades manuellt i samband med kodningen.

Det är en naturlig utveckling att man även framgent så långt möjligt utnyttjar befintlig eller nytillkommande registerinformation.

Antalet register med den täckning och det variabelinnehåll som krävs för att kunna ersätta direktinsamling från allmänheten är dock begränsat. Vi har därför i vissa fall måst undersöka möjligheterna att vidareutveckla befintliga register eller rentav bygga upp nya ADB-register på områden, där idag ingen registerinformation alls finns tillgänglig, eller där endast manuella register finns. På vissa områden är det nödvändigt att tillgripa en sådan ansats för att över huvud få fram statistik, som tillgodoser användarnas behov.

4.2 Förutsättningar för genomförande

Om vi enligt våra direktiv skall kunna realisera registerlösningar för de olika områdena måste vissa förutsättningar föreligga eller vara möjliga att skapa. Det gäller dels vid uppbyggnaden av ett nytt system, dels i ett fortvarighetstillstånd.

Uppbyggnadsfasen

(a) De register som skall användas måste på ett rimligt sätt fylla de krav statistikens användning ställer på

- relevans i den statistiska beskrivningen, bl. a. med avseende på variabelinnehåll, definitioner, mätperiod etc.
- täckning i den målpopulation som statistiken skall beskriva,
- kvalitet i statistiken.

Självklart vore det bra om man kunde utnyttja register i den form de finns tillgängliga för den administrativa användningen. Därvid skulle problemen vara begränsade till det tekniska överförandet av data, kvalitetskontroller, kompletteringar o d. Vår erfarenhet är dock, som nämnts, att

det endast sällan finns förutsättningar för en sådan direktanvändning av register om täcknings- och kvalitetskraven skall uppfyllas. I regel måste kompletteringar göras. I de fall ett register skall läggas till grund för statistikproduktion måste det alltså vara möjligt att i utgångsläget vidta nödvändiga ändringar i registren.

(b) Registren måste kunna bedömas ha lång livslängd och ett över tiden stabilt innehåll om de skall fungera i ett statistiksystem som planeras för en lång tidsperiod.

(c) De register som skall användas måste till de delar de skall användas för statistik vara tillgängliga för statistikproducenten utan begränsningar. Det måste vara helt klart vilka variabler som får användas direkt eller som hjälpvariabler för statistikproduktion. Överenskomelser måste finnas om hur arbete med beredning, granskning och komplettering skall ske och vilka konsekvenser detta arbete har för tillgång till data.

(d) En övergång från insamling av uppgifter direkt från allmänheten i en FoB till utnyttjande av registerinformation medför att vissa ändringar i populationsavgränsningar, definitioner etc kan bli nödvändiga. Detta måste man räkna med oavsett hur stark strävan är att göra dessa ändringar så få som möjligt. Krav kommer därför att ställas på att förklara hur stor del av de förändringar som redovisas mellan FoB 80 och de första mätningarna enligt en ny metod som beror på själva metodbytet.

(e) Det är realistiskt att räkna med att det kommer att ta viss tid innan registerlösningar kommer att fungera fullt ut. En förutsättning bör således vara att uppläggningsen, där så är möjligt, kan ske stegvis. I de delar där det är nödvändigt bör kontrollundersökningar genomföras.

Fortvarighetstillståndet

(f) Även sedan ett register tagits i anspråk för statistikproduktion kan statistikprodukten behöva anpassas efter förändringar i den verklighet den skall beskriva. Det måste därför vara möjligt för statistikproducenten att påverka den framtida registerinformationen så att en sådan anpassning blir möjlig.

(g) Vid utnyttjande av administrativa register som underlag för statistik måste man räkna med möjligheten – trots att det inte kan förutses i starten – att det administrativa system som registret betjänar kan komma att läggas ner helt eller genomgå så stora förändringar att registerbasen för statistikproduktionen helt rycks undan.

Förändringar kan även ske i uppgifternas definitioner, indelningar, avgränsningen av registrets omfattning, regler för beredning av uppgifter i registret etc. Förändringar av detta slag kan medföra att grundläggande mål för statistiksystemet inte kan uppfyllas. Därigenom förlorar registret intresse för statistikproduktionen. De kan emellertid också vara sådana att en anpassning är möjlig.

I statistiksystem som producenten helt håller i själv är möjligheterna

goda att planera och genomföra här berörda anpassningar och förändringar. I ett system, där information skall hämtas från en administrativ rutin till statistisk användning, måste garantier skapas för att framtida förändringar i de administrativa registren sker i sådan form att statistikanvändningen kan utöva sitt berättigade inflytande på besluten.

Om den situationen uppstår att ett administrativt register måste läggas ner eller drastiskt förändras måste gälla att statistikproducenten i god tid förvarnas, får möjligheter att lägga sina synpunkter och ytterst har en möjlighet att klarlägga konsekvenserna för statistikanvändarna och vidta nödvändiga åtgärder.

(h) En övergång till ett registerbaserat produktionssystem kommer att kräva ett betydande engångsarbete i starten och därefter insatser för att vidmakthålla systemet. En förutsättning är att de resurser som är nödvändiga för detta arbete finns tillgängliga. Bedömningarna av de olika metodernas kostnader måste vara realistiska och så långt möjligt relatera till en angiven ambitionsnivå. Sambandet mellan kostnader och ambitionsnivå gäller givetvis för hela produktionskedjan såväl för arbetsgivare och allmänhet i egenskap av uppgiftslämnare som för administrativa myndigheters medverkan och för SCBs verksamhet.

Ändringar i en sålunda beräknad kostnad kan inte i något produktionsled ske utan att man samtidigt klart anger vilken ändring i ambitionsnivån som skall vidtagas.

Författningsreglering

(i) Det måste vara en ovillkorlig förutsättning att en beslutad statistisk användning av ett administrativt register är lika klart angiven som den administrativa. Det är väsentligt att statsmakterna medverkar till att skapa de förutsättningar som är nödvändiga för att denna jämställdhet i användningen skall kunna uppnås. Om osäkerhet finns om möjligheterna att åstadkomma detta, bör registerinformation inte användas.

En förutsättning för att man framgångsrikt skall kunna utnyttja registerinformationen i statistikproduktionen är således enligt vår mening att ett samutnyttjande regleras i en författning. Det finns dock skäl understryka att det därutöver krävs att ett nära praktiskt samarbete etableras och vidmakthålles mellan berörda myndigheter så att förutsättningar skapas för en löpande bevakning av gemensamma problem.

5 Tekniska alternativ

Möjligheterna att tillgodose statistikbehoven med hjälp av redan tillgängliga ADB-baserade register är som nämnts mycket begränsade. Den statistiska informationen skulle bli ofullständig och flera väsentliga behov skulle inte kunna tillgodoses. Förändringar och kompletteringar av regis-

terunderlagen är på olika sätt nödvändiga. I den följande behandlingen av de olika registeralternativen diskuteras alternativ med olika långtgående kompletteringar.

Vi sammanfattar där vad vi kommit fram till i prövningen av olika alternativa registermöjligheter. Den mer detaljerade beskrivningen av de olika alternativen samt redogörelserna för de olika prov vi genomfört återfinns i detaljrapporten.

5.1 Sysselsättning och pendling

Enligt direktiven bör vi undersöka möjligheten att använda den skatteadministrativa kontrolluppgiften (KU) som underlag för regional och lokal sysselsättningsstatistik. Utgångspunkten bör vara en i princip oförändrad KU. I fråga om pendlingsstatistik bör vi då undersöka möjligheten att tillfredsställa behoven genom särskilda uppdragsfinansierade undersökningar för de län och kommuner som särskilt framför dessa behov.

I avsnitt 3.1 har vi angivit användarnas behov av grundläggande data i en årlig sysselsättningsstatistik. Dessa behov innebär att ett antal basdata måste finnas registrerade på individnivå. Sådana basuppgifter är bl. a. uppgift som anger om en person är förvärvsarbetande eller inte vid en viss tidpunkt, demografiska uppgifter, uppgifter om bostadens belägenhet, förvärvsarbetets sektortillhörighet och omfattning i antal timmar/vecka samt arbetsplatsens belägenhet och näringsgren.

Demografiska basdata om individen och uppgifter om bostadens belägenhet samt uppgift om arbetsgivarens sektortillhörighet (t. ex. stat, landsting, kommun eller företag) och verksamhet kan redan i nuläget hämtas från tillgängliga register vid SCB. Däremot kan inte från dessa register hämtas uppgifter om

- den enskilde individen är förvärvsarbetande under en bestämd mätperiod
- vid vilken arbetsplats och därmed också näringsgren personen arbetar
- den enskilde personens arbetstid.

Vi har därför undersökt hur olika alternativ med KU som huvudunderlag kan tillgodose behoven. Ett alternativ bygger på en KU med oförändrat innehåll, ett annat på en KU som byggs ut med uppgifter om överenskommen veckoarbetstid och arbetsställesnummer.

Dessutom har vi övervägt varianter av ett mellanalternativ, som innebär att uppgiften om arbetad tid hämtas in via sjukförsäkringssystemet och att arbetsställeuppgift inhämtas från arbetsgivaren.

I samtliga alternativ förutsätts att uppgifter om de personliga företagen (dvs personer som arbetar i eget företag eller som delägare i enkelt bolag och handelsbolag och som inte har ett anställningsförhållande i bolaget) och självständiga yrkesutövare hämtas från SCBs inkomst- och förmögenhetsregister och CFR.

Behovet av ett arbetsställeregister. Vilken metod som än skall tillämpas för att ta fram statistik över sysselsättning/pendling är det nödvändigt att det finns ett fullständigt och heltäckande register över arbetsställen.

Registret måste innehålla samtliga arbetsställen för alla arbetsgivare i hela samhällsekonomin och vara uppdaterat till den valda mätperioden. Registret skall förutom uppgifter om näringsgren och i vilken samhällssektor arbetsstället ingår även ge olika typer av belägenhetsdata (län, kommun etc) för detta. Arbetsställeregistret måste upprättas i så god tid att det innehållsmässigt och registertekniskt har en sådan kvalitet att det fungerar tillfredsställande redan vid starten för en löpande årlig registerbaserad sysselsättningsstatistik.

Enligt regeringsbeslut bedriver statskontoret tillsammans med RSV och SCB ett arbete som avser att samordna registerföringen av företag och arbetsställen i samhället. I uppdraget ingår att utveckla rutiner för ett *basregister över företag och arbetsställen*. SCB skall vara ansvarig för registerhållningen av basuppgifterna och tidpunkten för inrättandet av registret föreslås bli 1984. Samtliga arbetsställen hos företag och organisationer skall vara registrerade i detta basregister och hållas löpande aktualiserade under året. Vi har därvid förutsatt att detta register kommer att ge ett heltäckande arbetsställeregister och utgöra underlag för redovisning av de förvärvsarbetande efter arbetsplats från och med 1985.

En sammanfattande jämförande beskrivning av de alternativ vi behandlat återfinns i bilaga 3.

5.1.1 Allmänt om kontrolluppgiften (KU) som bas för sysselsättnings- och pendlingsstatistik

Förvärvsarbetande begreppet. Enligt vår uppfattning behöver användarna en årlig redovisning av antalet förvärvsarbetande, där definitionen av förvärvsarbete så långt detta är möjligt anknyter till den som tillämpats i senaste FoBar. Med hänsyn till dessa önskemål och de förutsättningar som presenterade tekniska alternativ medför anser vi att som förvärvsarbetande skall räknas personer

- som utfört inkomstgivande arbete under en bestämd mätmånad
- som normalt skulle ha utfört inkomstgivande arbete men varit tillfälligt frånvarande under denna månad.

Den föreslagna definitionen stämmer i sina huvuddrag med de definitionsbegrepp som I.L.O 1982 antagit som standard för att beskriva "currently active population" med den avvikelsen att mätperioden bör vara kort – en vecka eller en dag.

Ett register baserat på KU kommer att omfatta alla personer, som hos en arbetsgivare någon gång under året

- varit anställda och erhållit lön
- haft uppdrag/utfört tillfälligt arbete och erhållit kontant ersättning.

De förvärvsarbetande som enligt den ovan angivna definitionen inte

täcks av ett KU-register är framför allt personliga företagare, sjömän och oavlönade medhjälpande familjemedlemmar. Uppgifter om företagare får framställas med hjälp av data från SCBs inkomstregister och centrala företagsregister. Uppgifter om antalet ombordanställda under mätmåna- den måste hämtas från det särskilda sjömansskatteregistret. Oavlönade medhjälpande familjemedlemmar kan inte beskrivas med hjälp av något register, vilket av användarna bedömts kunna accepteras.

Måttidpunkt. Ett av de grundläggande kraven som ställs på en regional redovisning av sysselsättning/pendling av FoBkaraktär är att upp- gifterna om individen avser en bestämd avgränsad mätperiod (egentligen ett krav om bestämd tidpunkt). Detta är nödvändigt för att man skall kunna ge en rättvisande tvärsnittsredovisning av sysselsättningen i form av för- värvsarbetande dag- och nattbefolkning samt pendlingsförhållanden. Re- gistrerade basdata måste därför så långt möjligt avse samma tidpunkt.

I hittillsvarande FoB har detta krav tillgodosetts genom att FoB i princip avsett en bestämd mätvecka; i FoB 75 en vecka i oktober och i FoB 80 en vecka i september.

Om man skall kunna använda KU som bas för en tvärsnittsbeskrivning av antalet förvärvsarbetande under en kortare avgränsad mätperiod, måste således den administrativa uppgiften ha en väl fungerande tidsangivelse. Med nuvarande utformning är KUs tidsangivelse av alltför osäker kvalitet för detta syfte, varför vi har konstaterat att uppgiften – oberoende av val av alternativ – måste förbättras. Vi redovisar ett förslag till en sådan förbättring i avsnitt 5.1.5.1.

5.1.2 *Oförändrad KU*

Det är enligt vår mening helt klart att alternativet med en oförändrad KU inte tillfredsställande kan tillgodose användarnas behov av basdata. Om man inte klart kan avgöra om redovisad uppgift omfattar en bestämd avgränsad mätmånad, uppstår svårigheter att koppla samman uppgifter om sysselsättning, arbetsgivare och bostad som avser samma tidpunkt. Det är därför önskvärt att KUs tidsangivelse även i detta alternativ kunde förbättra- ras. Den förvärvsarbetande dagbefolkningen, vilken de flesta användare anser vara den viktigaste och mest använda redovisningen, kan inte grunda- das på individuell uppgift om den förvärvsarbetandes arbetsställe utan endast uppskattas antalsmässigt och utan fördelning efter demografiska bakgrundsdata (ålder, kön, antal barn). Arbetets omfattning i arbetstid kan endast grovt uppskattas med hjälp av inkomstens storlek, vilket begränsar statistikens användbarhet. Inga uppgifter alls erhålls om pendling, efter- som man för huvuddelen av de anställda (för de som arbetar hos arbetsgi- vare med flera arbetsställen, ca 3 milj anställda) saknar arbetsställeuppgift.

Vi anser därför att denna lösning inte kan ersätta en FoB. Däremot skulle den kunna ge en viss kompletterande beskrivning av sysselsättning- en under mellanliggande år förutsatt att man även i fortsättningen skulle

hämta in uppgifter om sysselsättning och pendling i en FoB vart femte år.

Årlig provisorisk sysselsättningsstatistik på grundval av detta alternativ får i så fall framställas för att i någon mån tillgodose de löpande behoven av statistik mellan FoB-åren.

5.1.2.1 Särskilda pendlingsundersökningar på uppdrag

Våra direktiv anger att vi skall belysa möjligheterna att tillgodose behovet av pendlingsdata i särskilda pendlingsundersökningar för olika regioner (län, kommuner) på uppdrag av de användare som särskilt framför dessa behov.

Alternativet med en oförändrad KU medför att man inte får ett sysselsättnings- och pendlingsregister på individnivå med uppgift om arbetsgivare och arbetsställe för en kortare avgränsad mätperiod. Ett pendlingsregister måste i så fall byggas upp genom att man går ut med särskilda undersökningar för de regioner där önskemål om pendlingsdata har uttryckts.

En sådan undersökning skulle exempelvis innebära att man går ut till samtliga arbetsgivare som lämnat KU för anställda för det gångna inkomståret och har flera arbetsställen i CFR och ligger i undersökningsområdet. Arbetsgivarna får en särskild förteckning över alla personer som på KU redovisats som anställda. På förteckningen skall lämnas individuell arbetsställeuppgift för de anställda som arbetar vid arbetsställen som ligger i undersökningsområdet. Utöver arbetsställeuppgiften kan även andra särskilda uppgifter, som beställaren av pendlingsundersökningen anser nödvändiga, behöva samlas in. Detta kan medföra att undersökningen måste omfatta även arbetsgivare i provområdet som har endast ett arbetsställe.

Den skisserade metoden innebär att pendlingsregister skapas för de kommuner och regioner, där SCB fått särskilda uppdrag att genomföra sådana tilläggsundersökningar. Undersökningarna kommer att genomföras vid olika tidpunkter under skilda år. Det kommer därför inte att bli möjligt att bygga upp ett pendlings- och sysselsättningsregister som täcker hela riket och som därmed kan utgöra underlag för att även redovisa uppgifter om förvärvsarbetande dagbefolkning som grundas på arbetsställeuppgift på individnivå.

Vi har i utredningen gjort vissa bedömningar av kostnaderna för sådana särskilda undersökningar. Genom en beräkning av nödvändiga resursinsatser för att genomföra en heltäckande pendlingsundersökning i ett län har vi uppskattat kostnaden till mellan 2.50-3.00 kronor per förvärvsarbetande person. Skall samtliga län i riket täckas av dessa undersökningar kan kostnaderna totalt uppskattas till 10-12 milj kronor. Arbetsgivarnas insatser för det extra uppgiftslämnandet är då inte medräknade.

5.1.3 Arbetsställeuppgift i särskild enkät eller på KU och arbetstid från inkomstanmälan till försäkringskassan

Vi har också övervägt ett alternativ där KU med nuvarande innehåll

kompletteras med en förbättrad tidsangivelse och där uppgift om arbetstid hämtas från anmälan om ändrad inkomst till sjukförsäkringssystemet. Arbetsställeuppgift lämnas av arbetsgivare med flera arbetsställen antingen direkt i en särskild enkät efter det att KU lämnats eller på en KU som utökas endast med denna uppgift.

Vi har funnit att den uppgift om arbetstid (heltid/deltid/säsongarbete) som idag finns på sjukförsäkringssystemets anmälan om ändrad inkomst (bilaga 6) inte är lämplig att utnyttja. Skälen härför är att uppgiften är alltför oprecis vad gäller arbetets omfattning för att kunna tillgodose behoven. Vidare kan uppgiften inte entydigt knytas till arbetsförhållandet en bestämd mätmånad och inte heller till en bestämd arbetsgivare. Uppgiften redovisar för närvarande den sammanlagda arbetstiden i de fall den försäkrade har en årsinkomst som baserar sig på samtidiga anställningar på deltid hos flera arbetsgivare. Man får således inte konsistenta uppgifter om arbetsgivare och arbetstidens omfattning.

Om inkomstanmälan skall kunna utgöra administrativt underlag för arbetstidsredovisning krävs att arbetstidsuppgiften ändras till att avse en exaktare uppgift i antal timmar, exempelvis i ett antal klasser. Uppgiften måste i så fall kontinuerligt registreras på försäkringskassorna, vilket inte är fallet idag. Metoden skulle ändå inte ge full garanti för att arbetstidsuppgiften stämmer överens tidsmässigt och i övrigt med de anställnings- och arbetsställeuppgifter som hämtas från annat underlag.

För att säkerställa att arbetstidsuppgiften avser samma anställningsförhållande är det egentligen önskvärt att uppgiften om arbetsgivare kunde utnyttjas. Detta innebär i så fall att även denna uppgift skulle behöva registreras hos försäkringskassorna.

I alternativet förutsätts att arbetsställeuppgift lämnas av arbetsgivare med flera arbetsställen. Omkring 15 000 av totalt 230 000 arbetsgivare skall lämna uppskattningsvis 3,9 miljoner personuppgifter. Uppgiften kan lämnas på två olika sätt. I ena fallet lämnar arbetsgivaren uppgiften i efterhand på en förteckning över personer som på KU redovisats som anställda under mätmånaden. I det andra fallet lämnar arbetsgivaren denna uppgift direkt på KU.

Arbetsställeuppgift i särskild enkät. Vi har övervägt men avvisat metoden att ta in uppgifter om arbetsställe från flerarbetsställe företag genom en särskild enkät. Från uppgiftslämnarhåll är man negativ till en sådan lösning. Detta har vi fått belagt i samband med de arbetsgivarkontakter vi haft före och efter provundersökningen med en utbyggd KU för inkomståret 1981 i Västerås fögderi. Om arbetsställeuppgift skall lämnas föredrar uppgiftslämnarna att göra det i samband med att uppgifter lämnas på KU.

Alternativet innebär vidare en senareläggning av registrering av arbetsställeuppgiften. Detta skulle medföra att bearbetningar och redovisning av resultat skulle försenas med omkring 6 månader jämfört med om uppgiften

lämnats direkt på KU. Då avsikten är att årligen tillgodose behovet av statistik över den aktuella sysselsättningsutvecklingen anser vi denna konsekvens inte vara godtagbar.

Arbetsställeuppgift på KU. Alternativet med uppgift om arbetstid från inkomstanmälan till försäkringskassan och arbetsställe på KU innebär att flertalet användarbehov kan tillgodoses. Förvärvsarbetande natt- och dagbefolkning kan redovisas efter demografiska uppgifter och arbetsställets näringsgren. Alternativet medför att som förvärvsarbetande redovisas även anställda som varit frånvarande från arbetet hela mätmånaden. Sysselsättningen måste dock redovisas i arbetstidsintervall utan säker koppling till arbetsgivare och mätmånad. Antalet personer med växlande/varierande arbetsplatser kan inte redovisas utan att särskilt undersöka denna kategori personer i en enkät till arbetsgivare med ett arbetsställe.

Sammantaget innebär detta alternativ en omfördelning av uppgiftslämnandet från allmänheten till arbetsgivarna. De bedömningar av alternativets kostnader — i varje fall om man avstår från att registrera uppgift om arbetsgivare i sjukförsäkringssystemet — som vi i övrigt gjort avviker inte nämnvärt från motsvarande kostnader för övriga tekniska alternativ, där uppgift hämtas in om arbetstid och arbetsställe från samma administrativa underlag. Vi anser därför att övervägande skäl talar mot att hämta in arbetstids- och arbetsställeuppgift från två olika administrativa system med de innehålls- och bearbetningsmässiga problem och risker för förse- ning av statistiken som detta automatiskt medför.

5.1.4 KU utbyggd med uppgift om arbetstid och arbetsställe

Vi har också närmare studerat alternativet KU utbyggd med uppgift om arbetstid och arbetsställe. Därigenom skulle man från samma administrativa dokument och register kunna hämta de basuppgifter som behövs för att tillgodose gemensamma behov hos användarna av sysselsättnings- och pendlingsstatistik.

Alternativet innebär att arbetsgivaren för alla personer, som varit anställda under en viss bestämd mätmånad, lämnar uppgift på KU om överenskommen veckoarbetstid och det arbetsställe vid vilket personen arbetar under denna mätmånad. Genom att införa dessa två uppgifter på KU får man följande effekter vid registrering av basdata på individnivå i sysselsättnings- och pendlingsregistret.

Anställd under mätperiod. Den förvärvsarbetandes sysselsättning och faktiska arbetsplats kan redovisas för en bestämd mätmånad och kan därmed tidsmässigt mera tillförlitligt kopplas till övriga individdata. Dessutom kan därmed sysselsatta utanför mätmånaden antalsmässigt och inkomstmässigt registreras.

Arbetstidsuppgift. För alla personer som varit anställda under mätmånaden registreras uppgift om överenskommen veckoarbetstid i antal timmar.

Arbetsställeuppgift. För alla personer anställda under mätmånaden hos arbetsgivare med flera arbetsställen lämnas arbetsställesnummer på KU. För anställda hos arbetsgivare med ett arbetsställe hämtas motsvarande uppgift ur arbetsställeregistret i SCBs centrala företagsregister.

Alternativet ger möjlighet att bygga upp ett sysselsättnings- och pendlingsregister med uppgifter som i stor utsträckning avser samma mätperiod. De anställda kan redovisas som natt- eller dagbefolkning samt efter pendlingsförhållanden med valfri indelning efter demografiska uppgifter, sysselsättningens omfattning och regional redovisningsnivå. De anställdas sysselsättning kan redovisas efter näringsgrenar baserade på arbetsställeuppgiften, vilket ger den bästa möjliga kvaliteten. Sysselsättningens omfattning kan redovisas efter antal arbetstimmar/vecka med den indelning som tillgodoser flertalet användarbehov.

Anställda som normalt arbetar utanför arbetsgivarens ordinarie fasta arbetsställen (ex: vid växlande arbetsplatser) kan inte i samtliga fall särskilt registreras, då uppgiften inte inhämtas från arbetsgivare med ett arbetsställe. Skall totala antalet personer med sådana arbetsplatsförhållanden kunna redovisas måste särskilda kompletterande undersökningar göras till arbetsgivare med ett arbetsställe.

Västeråsprovet. För att kunna ta ställning till alternativet utbyggd KU ansåg vi det nödvändigt att genomföra ett praktiskt registerprov för att testa om metoden är genomförbar. Vi beslöt därför att man på försök i Västerås fögderi i samband med att KU för 1981 lämnades även skulle hämta in uppgift om arbetstid och arbetsställe från arbetsgivarna inom fögderiet. En detaljerad redovisning av hur detta prov genomfördes och dess resultat finns redovisad i detaljrapporten.

Detta prov innehöll även en särskild enkät till ett 100-tal medverkande arbetsgivare som syftade till att utvärdera konsekvenser och kostnader för uppgiftslämnarna. Enkäten gav bl. a. följande resultat

- det ansågs vara allmänt lätt att lämna uppgifterna i provet (34 av 36 företag med mer än ett arbetsställe ansåg det lätt eller mycket lätt att lämna arbetsställekod och 82 av 89 ansåg detsamma om uppgift om veckoarbetstid)
- arbetsställeuppgift ansågs vara lättare att lämna än uppgift om veckoarbetstid
- för vissa grupper anställda saknas avtalad veckoarbetstid, varför denna får ersättas med faktisk genomsnittlig veckoarbetstid under mätmånaden.

För den offentliga sektorns arbetsgivare var problemen att lämna uppgifterna i provet större än för de privata. I de diskussioner vi fört med dessa arbetsgivare har man dock understrukt att dessa problem kan lösas.

Sammanfattningsvis kan följande slutsatser dras från erfarenheterna av det praktiska provet med utbyggd KU

- arbetsgivarna har i allmänhet relativt lätt tillgång till uppgift om vilka

som är anställda en viss mätmånad, arbetstid och arbetsställe för dessa samt kan lämna dessa uppgifter

- arbetsgivarna föredrar att lämna uppgifterna direkt på KU om uppgiftslämnandet är obligatoriskt
- skattemyndigheten har möjlighet ta hand om och registrera dessa extra uppgifter på KU om nödvändiga resurser ställs till förfogande
- det var produktionstekniskt möjligt att bearbeta uppgifterna på KU med övriga uppgifter från olika SCB-register för att bygga upp ett sysselsättnings- och pendlingsregister

Det är enligt vår bedömning endast genom en KU utbyggd med uppgift om såväl veckoarbetstid som arbetsställe som de grundläggande kraven på redovisning kan tillgodoses. Ett tillägg av dessa två uppgifter ökar i hög grad användbarheten av KU för statistiska bearbetningar och tillgodoser merparten av de behov som användarna framfört till FOBALT.

5.1.5 Förslag

Uppgifter om de förvärvsarbetandes sysselsättning och pendling för redovisning på regional och kommunal nivå föreslås inhämtas för varje år genom att man utnyttjar en utökad KU för anställda och SCBs inkomstregister och CFR för personliga företagare inklusive självständiga yrkesutövare.

5.1.5.1 Uppgifter om anställda

Den nuvarande KU kompletteras med uppgifter om överenskommen veckoarbetstid och arbetsställenummer. Förslag till en på detta sätt ändrad KU finns redovisad i bilaga 4. Uppgifterna skall lämnas av arbetsgivaren för de personer som varit anställda under november månad på följande sätt.

Anställd under november: För att man rätt skall kunna avgränsa dem som är anställda under november månad måste KUs tidsangivelse förbättras. Det föreslås ske genom att frågan utformas så att det tydligare framgår att uppgift om första och sista månad för redovisade förmåner måste uppges om de inte omfattar hela inkomståret.

Uppgifter om arbetstid och arbetsställe avser endast de KU som lämnats för inkomsttagare som var anställda under november och där arbetsgivaren redovisat kontant bruttolön om minst 500 kronor och avdragen preliminär A-skatt (dvs är huvudarbetsgivare). För övriga KU behöver uppgifter inte lämnas om det förenklar uppgiftslämnandet för arbetsgivaren.

Överenskommen arbetstid: Avser den normala arbetstid per vecka som avtalats att gälla för november månad. Om denna uppgift inte finns tillgänglig anges senast kända arbetstid. Om arbetstiden avser minst 35 timmar lämnas markering för heltid – om den är mindre än 35 timmar anges antalet hela timmar.

För anställda som varit helt frånvarande från sitt arbete under hela

november månad på grund av t.ex. sjukdom eller tjänstledighet anges arbetstiden till 0 timmar.

Har inte en fast arbetstid/vecka avtalats med den anställde anges den genomsnittliga faktiska arbetstiden per vecka för november.

Arbetsställenummer: Uppgiften föreslås lämnas endast av arbetsgivare som har flera arbetsställen registrerade i det planerade basregistrets arbetsställeregister vid SCB. En förteckning över arbetsgivarens fasta ordinarie arbetsställen – vilka identifieras genom arbetsgivarens organisations-/personnummer tillsammans med ett fyrsiffrigt arbetsställenummer – tillställs denne varje år före november månad. Förteckningen utgör underlag för att lämna arbetsställeuppgiften på KU i januari månad.

Arbetsställeuppgiften skall avse det ordinarie arbetsställe som den anställde vanligen infinner sig vid för att börja sitt arbete. Uppgiften lämnas genom att det fyrsiffriga arbetsställenumret anges på KU.

För anställda som inte infinner sig vid något av arbetsgivarens fasta ordinarie arbetsställen för att börja sitt arbete utan arbetar exempelvis vid växlande/varierande adresser lämnas i stället vissa bestämda för alla gemensamma arbetsställekoder.

Arbetsgivare med ett arbetsställe behöver inte lämna arbetsställeuppgift. För personer som redovisats som anställda i november kan arbetsställeuppgift hämtas direkt från CFR genom att uppgiften kan kopplas till KU på organisations-/personnummernivå. Förslaget innebär att samtliga anställda knyts till arbetsstället och uppgift saknas om vilka av dessa som normalt har sin arbetsplats utanför arbetsstället. Det medför att totala antalet personer med växlande/varierande arbetsplatsförhållanden inte kan redovisas utan att genomföra en särskild enkätundersökning för att beskriva antalet sådana anställda hos arbetsgivare med ett arbetsställe.

Efter det att KU har lämnats till skattemyndigheterna bereds och registreras dessa på sedvanligt sätt. Uppgifterna om veckoarbetstid och arbetsställenummer registreras länsvis av länsstyrelsernas dataenheter tillsammans med en kopia av övriga uppgifter på KU. Uppgifterna överlämnas därefter till SCB för vidare bearbetning, kontroll och uppbyggnad av ett sysselsättnings- och pendlingsregister över anställda.

Ombordanställda på svenska fartyg, vilka betalar sjömansskatt, ingår som tidigare nämnts inte i ordinarie KU-rutiner hos skattemyndigheterna. För att komplettera SCBs register över anställda föreslås att uppgifter om dessa personer hämtas från det särskilda ADB-registret över ombordanställda hos sjömansskattekontoret i Göteborg.

5.1.5.2 Uppgifter om personliga företagare

Egna företagare, som arbetar men inte har ett formellt anställningsförhållande i det egna företaget och självständiga yrkesutövares sysselsättningsförhållanden kan inte fångas upp genom KU-systemet. Uppgifter om sysselsättningen för dessa grupper föreslås hämtas från SCBs inkomstregister och CFR. Som företagare föreslår vi att man räknar

de personer som deklarerat inkomst av jordbruksfastighet och/eller rörelse och som inte registrerats som anställda i november enligt registret över anställda.

Uppgift om företagarens näringsgren och arbetsställe hämtas så långt möjligt från CFR. Uppgift om arbetstid föreslås utgå för denna kategori med hänsyn till svårigheterna att inhämta en kvalitetsmässigt acceptabel uppgift och det mindre behov av denna som användarna av FoB-data har sagt sig ha.

Inkomstregistret som baseras på deklarationsmaterialet och slutliga taxeringsuppgifter har avsevärt längre produktionstid än KU-registret. Ett definitivt register över företagare för ett bestämt redovisningsår kommer därför att vara tillgängligt först ett år efter att uppgifter om anställda från KU för samma år kan börja bearbetas. Med anledning av att en heltäckande redovisning av antalet förvärvsarbetande bör presenteras snabbast möjligt, föreslår vi därför att antalet företagare och deras sysselsättning preliminärt skattas med uppgifter från året före redovisningsåret.

5.1.5.3 Årlig provisorisk sysselsättningsstatistik

I avsnitt 3 har vi angivit att behovet av årlig regionalt fördelad sysselsättningsstatistik är stort och har successivt ökat under hela 70-talet. SCB har därför sedan 1975 försökt att till viss del tillgodose detta behov genom att etappvis utveckla en statistik som provisoriskt kan beskriva sysselsättningsutvecklingen årsvis utöver den statistik som FoB 75 och FoB 80 givit. Denna statistik har som utgångsmaterial använt SCBs inkomstregister och redovisat den förvärvsarbetande nattbefolkningen kommunvis fördelad efter kön, antal barn och med en grov skattning av förvärvsarbetets omfattning i arbetstid med hjälp av arbetsinkomstens storlek (SPINK-metoden). Genom att SCB fr. o. m. 1979 har tillgång till och kunnat komplettera befintlig information med KU-data har man även sökt utveckla en kommunvis redovisning av förvärvsarbetande dagbefolkning för 1979 och 1980.

Denna provisoriska sysselsättningsstatistik tillämpar en skattningsmetodik som förutsätter att det finns tillgång till heltäckande uppgifter om antalet förvärvsarbetande och deras sysselsättning från en FoB vart femte år. Statistiken ger endast en kommunvis redovisning av nattbefolkning och schablonmässig uppskattning av dagbefolkningen. Någon pendlingsinformation erhålls inte. Även om denna statistik inte kan tillgodose viktiga användarbehov anser vi att den fortsättningsvis bör tas fram t. o. m. 1985. Därigenom kan man i någon mån förse användarna med årlig information i avvaktan på att man har fattat beslut om och startat produktion av årlig reguljär sysselsättningsstatistik fr. o. m. år 1986.

5.2 Hushåll och lägenheter

Det finns idag inga heltäckande register över landets hushåll och lägenheter annat än de som varje gång byggs upp i samband med FoB. För att kunna ersätta FoB och tillgodose behoven måste därför nya register skapas. Direktiven säger att alternativa registerlösningar skall inrymma olika ambitionsnivåer.

5.2.1 Lägenhetsnummer i folkbokföringen och lägenhetsregister

Den enda löpande statistik på totalbasis som idag finns om svenska familjer och hushåll är civilståndsstatistiken från registret över totalbefolkningen (RTB) och statistiken om den s k RTB-familjen (gifta samboende och ensamstående med eller utan barn). Dessa redovisningar har dock för flertalet användningar med åren blivit i det närmaste meningslösa. Enligt FoB 80 tillhörde t. ex. 15 procent av samtliga samboende gruppen samboende inte gifta. I den löpande statistiken redovisas dessa personer som inte gifta och tillhörande en familj med endast en vuxen. 1980 hade ca 40 procent av de barn som föddes i Sverige en inte gift mamma.

För att nå en mer rättvisande löpande beskrivning av familje- och hushållsförhållandena är en registerlösning som grundar sig på ett gemensamt lägenhetsnummer såväl i folkbokföringen som i ett lägenhetsregister det klart bästa alternativet. I flera yttranden över vår delrapport underströks kraftigt att denna lösning är det enda riktiga registeralternativet till FoB på detta område. Ett sådant system tillämpas i Danmark och är under uppbyggnad i Finland. Lösningen skulle innebära att

- varje lägenhet i landet ges en särskild identifikation
- denna identifikation införs i folkbokföringsregistren
- man folkbokförs på lägenhet i stället för på fastighet
- ett lägenhetsregister med samma identifikation byggs upp
- allmänheten informeras om lägenhetsnumren.

Lägenhetsregistret behöver i ett första steg inte innehålla annan information än identifikation, dvs lägenhetsnumret för att kunna fylla sin roll i en familje- och hushållsbeskrivning. Om lägenhetsregistret tillförs uppgifter om lägenheten och den byggnad som den tillhör kan det dessutom ge statistik över lägenheter och om bostadsförhållandena för olika hushållstyper. Man skulle exempelvis kunna belysa lägenheternas storlek och utrustning i kombination med byggnads- och fastighetsdata, t. ex. hustyp och byggnadsår och med hushållets storlek.

Metoden kan förutsättas ge en kvalitetsmässigt bra statistik då den skulle bygga på ett material som av administrativa skäl kan förväntas ha en hög kvalitet. Jämförbarheten med tidigare räkningar bedöms vara god. Uppgift om antalet personer som är samboende i äktenskapsliknande form utan att vara formellt gifta kan dock inte erhållas genom denna metod.

Igångsättning och drift av en sådan lösning skulle kräva relativt omfat-

tande insatser inte minst från uppgiftslämnarna, dvs allmänhet och fastighetsägare. Vi har därför gjort bedömningen att även andra tunga samhällsliga behov än de rent statistiska krävs för att denna registerlösning skall kunna motiveras.

Under utredningsarbetets gång har vi ställts inför sådana behov. För folkbokföringens del har ett system med lägenhetsnummer sålunda angetts vara av ett visst men begränsat värde för kontrollen av rätt folkbokföring. Metoden kan dock inte motiveras enbart härmed. Även för andra behov skulle lägenhetsnumrering och folkbokföring på viss lägenhet kunna tänkas ha ett värde.

Lägenhetsnummer på postförsändelser skulle kunna underlätta och säkerställa postutdelningen i fastigheter med många avlämningsställen per adressenhet (uppgång). Lägenhetsregistrering kan även ha intresse för televerket och då särskilt för de lokala enheterna. Dessutom har vi bl. a. mött krav på en byggnads-, bostads- och lokalregistrering, varvid man även har behov av data för varje enskilt objekt.

Mot denna bakgrund föreslår vi att en särskild utredning snarast tillsätts för att utarbeta metoder för hur man stegvis skall kunna bygga upp ett sådant system. Man bör därvid noga pröva hur de mindre ambitiösa lösningar, som vi föreslår, skall kunna övergå i ett system med lägenhetsnummer och byggnads-/lägenhetsregister.

För att i det kortare tidsperspektivet säkerställa den statistiska informationen om hushållen har vi undersökt två alternativa lösningar, dels ett förbättrat RTB, dels ett hushållsregister endast avsett för statistisk användning (benämns i det följande "statistiskt hushållsregister").

För den statistiska beskrivningen av lägenheter har vi också undersökt två alternativa lösningar, dels utnyttjande av fastighetstaxeringen, dels ett bostadsbyggnadsregister enbart avsett för statistisk användning (benämns i det följande "statistiskt bostadsbyggnadsregister").

5.2.2 Förbättrat register över totalbefolkningen (RTB)

Beskrivningen av hushåll med hjälp av RTB kan förbättras dels genom att uppgiften om samhörighet med huvudmannen behålls för hemmavarande barn över 17 år, dels genom att en uppgift om hustyp införs från senast tillgängliga FoB och/eller allmänna fastighetstaxering och därefter från bostadsbyggnadsstatistiken, varigenom hushållen i hus med endast en bostad (enbostadshus) kan avgränsas.

De prov vi genomfört visar emellertid att metoden inte kan tillfredsställa samhällsplaneringens behov. Detta beror främst på att man med denna metod inte kan avgränsa de hushåll i flerbostadshus som består av samboende men inte gifta personer (med eller utan barn). Metoden ger sålunda en kraftig och enligt prognoserna ökande överskattning av antalet enpersonshushåll och därmed en motsvarande underskattning av hushåll med två eller flera personer.

5.2.3 Statistiskt hushållsregister

Den enda metod för en registerbaserad statistik av hushållen som enligt vår bedömning är möjlig att genomföra på någorlunda kort sikt är att bygga upp ett hushållsregister hos SCB enbart för statistiskt bruk. Metoden bygger på följande komponenter

- ett grundregister, i vilket landets samtliga innevånare är fördelade på bostadshushåll
- grundregistret uppdateras löpande med hjälp av
 - dels de uppgifter folkbokföringen redan i dag rapporterar till SCB om födda, döda, inrikes flyttningar och migration
 - dels uppgifter på en ändrad flyttningsanmälan om till vem eller med vem man flyttar (blankettförslag återfinns i bilaga 5)
- varje hushåll löpnumreras med ett unikt och informationslöst identifikationsnummer, ett s k hushållsnummer
- hushållsnumret följer hushållet när man flyttar
- nybildade hushåll får nytt nummer.

Vidare gäller att de som bor på fastighet med endast ett enbostadshus betraktas som ett hushåll i det statistiska hushållsregistret.

Metoden bygger också på att man tillhör det ursprungliga hushållet fram till dess man anmäler att man flyttar från fastigheten eller byter gatuadress. Det innebär att flyttningar inom samma fastighet eller samma gatuadress inte kommer till synes i hushållsregistret.

Utgångspunkt för denna metod måste alltså tas i ett grundregister över landets alla hushåll. Mot bakgrund av att hushållsregistret kan starta först 1985 kan FoB 80-data enligt vår mening inte användas som bas. En ny allmän insamling från allmänheten 1985 måste ligga till grund för registret (behandlas i det följande som "begränsad FoB 85").

Det viktigaste underlaget för att efter uppläggnings kunna följa förändringar i hushållsbildningen (utöver födelser och dödsfall) utgör den blankett som lämnas till posten vid flyttning, den s k flyttningsanmälan (bilaga 5). En del av denna blankett behålles av posten medan en annan del vidarebefordras till folkbokföringsmyndigheten (i regel pastorsämbetena). På blanketten anges i dag i regel de personer som flyttar tillsammans. Det gäller sannolikt i betydande grad även samboende inte gifta. De senare skall dock enligt föreskrifter av pastorsämbetena ses som ensamstående. Den information som går vidare till folkbokföringen och SCB ger sålunda ingen riktig beskrivning av hushållsbildningen för dessa samboende. Därför har vi undersökt möjligheterna att förändra flyttningsanmälan.

För att få fullgoda data om flyttningar i en sådan registerlösning krävs att flyttningsanmälan ändras så att den fångar upp personer som efter flyttning tillhör samma hushåll utan att det finns ett formellt familjesamband. Det kan ske genom att man anger till vem eller tillsammans med vem man flyttar. Riksskatteverket menar att en sådan ändring även skulle medföra fördelar för folkbokföringsmyndigheterna och kunna leda till en

förbättrad kontroll av folkbokföringen. Ett prov med en på detta sätt ändrad flyttningsanmälan har ägt rum under våren 1982 i fyra postområden.

För ett urval av dem som lämnade ändrad flyttningsanmälan i provet har vi undersökt hur den fungerade. Resultatet härav är följande:

- Utan någon som helst komplettering av uppgiften blev i 88 procent av fallen hushållen rätt beskrivna; 11 procent av hushållen blev för små och 1 procent för stora.
- Av de 12 procent för vilka hushållsbildningen blev felaktigt beskriven hade 7 procent inte besvarat frågan, medan 5 procent hade svarat fel.
- 85 procent var positiva (54) eller neutrala (31) till att lämna de nya uppgifterna på flyttningsanmälan. 2 procent var uttalat negativa.

I en permanent lösning med denna metod kan olika kompletteringsåtgärder vidtas som reducerar felen.

- De som bor på fastighet med endast ett enbostadshus och som därmed kan förutsättas tillhöra samma bostadshushåll kan särskiljas med hjälp av uppgifter om hustyp från det statistiska bostadsbyggnadsregistret. Tar man hänsyn härtill skulle felet i skattningen av hushållets sammansättning i provet begränsas till ca 7 procent.
- Den del av felet i provet som berodde på att frågorna inte besvarades bör i allt väsentligt kunna elimineras dels genom en tydligare utformning av blanketten, dels och framför allt genom att den permanenta lösningen förutsätter uppgiftsplikt.
- Uppgifterna kommer att genomgå viss kontroll av folkbokföringsmyndigheterna eftersom de skall användas även för deras ändamål.
- En enkel postenkät sänds ut till personer, för vilka hushållsbildningen bedöms vara fel på grund av att frågorna inte besvarats på flyttningsanmälan.

Dessa åtgärder bör också medföra att andelen personer som besvarar frågorna fel kommer att minska i en permanent lösning.

Om man sålunda utgår från att huvuddelen av de fel i flyttningsanmälan som uppkom i provet genom att frågorna inte besvarats kan åtgärdas och att vissa av de felaktiga uppgifterna kan rättas kan det kvarvarande felet antas bli i storleksordningen 2 procent. Vi har försökt att uppskatta hur stort fel detta skulle medföra i hushållsregistret efter fem år.

Beräkningarna visar att registret kommer att innehålla ca 0,8 procent för många hushåll. Flertalet av dessa kommer att vara dubbletthushåll, främst två enpersonshushåll som egentligen skulle vara ett tvåpersonshushåll. Detta medför att drygt 1,5 procent av landets ca 3,3 milj hushåll kommer att ha för liten hushållsstorlek.

Vid en skattning av förändringen av antalet hushåll efter fem år får vi 30 000 för många hushåll, vilket skall jämföras med att antalet hushåll ökade med 175 000 mellan 1975 och 1980 enligt FoB. Detta innebär att felet uppgår till ca 17 procent av förändringen av antalet hushåll enligt FoB.

En punktskattning av antalet hushåll med en låg felprocent kommer sålunda att kunna göras under hela 80-talet. Däremot tyder provresultaten på att det kan bli svårare att göra förändringsskattningar, om man inte utvecklar metoder med syfte att få ned felets storlek. En sådan metod kommer att utgöras av en jämförelse på fastighetsnivå mellan antalet hushåll och antalet lägenheter enligt bostadsbyggnadsregistret som följs upp med en enkel postenkät till hushållen/fastighetsägarna i de fall detta bedöms som nödvändigt. I detta sammanhang skall även nämnas en undersökning som vi föreslår skall genomföras 1987/88 för att kontrollera kvaliteten i hushålls- och bostadsbyggnadsregistren.

Metoden med hushållsregister fångar dock inte uppgifter om inte gifta samboende. Med hänsyn till den betydelse uppgifter om samboendets utveckling har måste möjligheterna att få uppgifter härom ytterligare övervägas. Vi anser sålunda att denna fråga bör behandlas i samband med den särskilda utredning om folkbokföring på lägenhet m m, som vi tidigare i denna rapport föreslagit.

5.2.4 Fastighetstaxeringsregistret

Enligt gällande lagstiftning skall allmän fastighetstaxering (AFT) ske vart femte år. Särskild taxering skall ske de år som AFT inte äger rum för de fastigheter som undergått väsentlig förändring. Detta system ger underlag till ett årligen uppdaterat fastighetstaxeringsregister (FTR).

För att FTR skall kunna fungera som bostadsbyggnadsregister och källa för lägenhetsstatistik måste det innehålla uppgifter om antal lägenheter per byggnad fördelade efter storlek och utrustning. I fråga om fastigheter med enbostadshus innehåller FTR uppgifter om lägenhetens utrustning. Däremot är inte uppgift om lägenhetsstorlek (antal rum o kök) intressanta ur taxeringssynpunkt. För andra fastighetstyper, dvs hyreshusenheter m m finns inga som helst uppgifter om lägenhetsbeståndet i nuvarande FTR eftersom dessa uppgifter saknar betydelse för taxeringen.

För att FTR skall kunna fungera som ett bostadsbyggnadsregister måste således uppgifter tillföras. Vidare krävs att alla ändringar avseende uppgifter i ett på sådant sätt utvidgat register fångas upp i samband med de årliga särskilda taxeringar som sker i samband med nybyggnad eller ombyggnad.

Det är f n oklart hur de framtida fastighetstaxeringarna kommer att ske. Antingen blir det i princip samma uppläggning som hittills eller också blir det rullande taxering, t. ex. så att en viss andel av fastigheterna taxeras varje år. I RSVs utvärdering av AFT 81 drar man slutsatsen att det blir nödvändigt att förenkla taxeringsförfarandet i framtiden, vilket kan komma att påverka såväl sättet att hämta in informationen som själva informationsinnehållet. Denna osäkerhet om det framtida systemets utformning i kombination med den omfattande utvidgning av nuvarande FTR som krävs för att detta skall kunna fungera som självständig bas för lägenhetsstatistik

gör att vi inte anser oss kunna föreslå att man utnyttjar FTR som huvudlösning på detta område.

Möjligheterna för FTR att med befintlig taxeringsgrundande information ge tilläggsinformation till det bostadsbyggnadsregister som vi föreslår i det följande är i första hand koncentrerade till småhusbeståndet. Vad som avses är rivningar och moderniseringar av småhus som inte rapporteras till den löpande bostadsbyggnadsstatistiken, men som blir föremål för särskild taxering och därmed kommer med i FTR. Dessutom kan FTR ge kompletterande information om lägenheterna på fastigheter med tvåbostadshus under förutsättning att taxeringarna gör åtskillnad mellan en- och tvåbostadshus.

De ytterligare kontroller och kompletteringar som kan göras med hjälp av FTR beror på vilka utvidgningar som kan göras av dess innehåll, främst vid tillfällen då allmänna taxeringar görs.

5.2.5 Statistiskt bostadsbyggnadsregister

Den metod för en registerbaserad lägenhetsstatistik som vi anser möjlig att genomföra på kort sikt är att bygga upp ett bostadsbyggnadsregister hos SCB enbart för statistiskt bruk. Metoden bygger på följande komponenter – ett grundregister över landets samtliga bostadsbyggnader med uppgift om

- fastighetstyp
- ägarekategori
- byggnadsperiod
- hustyp
- antal lägenheter efter storlek
- kvalitetsgrupp
- huvudsakligt uppvärmningssätt
 - den löpande uppdateringen sker främst med hjälp av
- en förbättrad inrapportering från kommunerna till SCBs bostadsbyggnadsstatistik (BBS)
 - men dessutom med hjälp av
- dels uppgifter från fastighetstaxeringsregistret
- dels uppgifter från fastighets- och inskrivningsregistren
- dels registret över totalbefolkningen
- dels kommunernas medverkan med att lösa eventuella problem i samband med uppdateringen

Metoden bygger således på en uppdatering på objektnivå med byggnaden som enhet.

Även för detta register är det nödvändigt att kunna grunda den löpande uppdateringen på ett basregister vid starten. Också här blir FoB 80-data för gamla. Basregistret bör därför läggas upp 1985 genom insamling av uppgifter från allmänheten och fastighetsägare (begränsad FoB 85).

Vissa variabler som ingår i FoB ingår inte i BBS eller ingår med annan

definition eller med andra klassindelningar. Uppgifter om lägenheternas utnyttjande är inte möjliga att uppdatera med hjälp av BBS-materialet. BBS innehåller inte heller uppgifter om rivning och modernisering av småhus. I nybyggnadsstatistiken ingår inte variabeln ägarkategori, däremot ingår byggherrekategori. Ägarkategori kan härledas med hjälp av byggherrekategori och upplåtelseform.

Ovan exemplifierade brister i BBS kan i viss utsträckning elimineras genom anpassning av BBS' population, variabler och bearbetningsrutiner till de krav som systemet för uppdatering av ett statistiskt bostadsbyggnadsregister ställer. Detta innebär dels att underlaget till BBS måste förändras, dels att kommunernas uppgiftslämnande måste förbättras/förändras. Bl a är det viktigt att kommunerna till BBS kan ange officiell fastighetsbeteckning för varje hus när det rapporteras inflyttningsfärdigt. Detta görs för övrigt redan idag i ett stort antal fall.

När det gäller förändringar i den population som inte ingår i BBS gäller det närmast en utvidgning av rivnings- och moderniseringsstatistiken till att även omfatta småhus.

Att bygga upp rutiner som möjliggör rapportering av förändringar i bostadsstocken som inte kommer till kommunens kännedom är betydligt svårare. Detta kan exempelvis avse lägenheter som får ändrad användning till kontor eller liknande ("funktionsomvandling"). Ofta sker sådana förändringar utan att ombyggnad ägt rum och utan ansökan om byggnadslov.

Genom sambearbetningar mellan FTR och RTB är det möjligt att få kännedom om fritidshus som blivit bebodda. På motsvarande sätt kan man få kännedom om bostadsfastigheter som upphört att vara bebodda. Dessa fastigheter kan då undersökas för att fastställa ev funktionsomvandling till fritidsbostad.

För att pröva hur bostadsbyggnadsstatistikens blanketter för nybyggnad, modernisering och rivning kan kopplas ihop med uppgifterna från FoB 80, dvs om det är möjligt att med BBS nuvarande identifikationssystem för fastighet och byggnad manuellt matcha BBS-uppgifter mot FoB-uppgifter har ett praktiskt prov genomförts i Västerås fögderi och i Gävle. Provet har även sökt visa vilka förändringar av BBS-material och rutiner som blir nödvändiga för att bygga upp ett statistiskt bostadsbyggnadsregister.

Provet visar att det bör gå att bygga upp ett statistiskt bostadsbyggnadsregister på detta sätt. I en särskild enkät till ett urval kommuner har vi undersökt deras möjligheter att dels inrapportera slutlig fastighetsbeteckning, dels förbättra rapporteringen av förändringar i bostadsbeståndet. Även här talar resultaten i riktning för den föreslagna registerlösningen. Det kommunala uppgiftslämnandet förutsätts bli lagreglerat. Detta i kombination med att det är kommunerna själva som är huvudanvändare av informationen bör utgöra garantier för att kvaliteten blir acceptabel.

Vissa ofullständigheter kommer emellertid att behäfta registret främst

avseende täckningen av förändringar i småhusbeståndet. Det blir därför viktigt att låta registret bli föremål för särskilda avstämningar mot annan registerinformation. Detta kan ske på två sätt dels genom en avstämning mot framtida fastighetstaxeringar, dels genom att samköra mot befolkningsregistren för att så långt detta är möjligt ta hänsyn till förändringar som beror på att permanenthus blir fritidshus eller omvänt. Den särskilda kontrollundersökning som vi föreslår till 1987/88 avses att även kontrollera bostadsbyggnadsregistrets innehåll.

5.2.6 Hushållens bostadsförhållanden

För att statistik om olika hushållstypers bostadsförhållanden skall kunna tas fram krävs att bostadshushållets medlemmar kan kopplas till den lägenhet de bor i. I FoBarna har detta varit möjligt genom att uppgifter om hushåll och lägenhet lämnats samordnat. För att nå samma resultat i en registerlösning krävs en gemensam identitetsbeteckning för personer (hushåll) och lägenheter. Den enda med FoB helt jämförbara lösningen är den i 5.2.1 behandlade metoden med lägenhetsnummer i folkbokföringen och ett lägenhetsregister.

Vi nödgas dock konstatera att möjligheten att i varje fall under de närmaste åren kunna bygga upp en sådan registerbas inte föreligger. 1985 kan vi tillgodose behovet genom den begränsade FoB 85. Därefter erhålls enligt våra förslag hushålls- och lägenhetsinformation från två register som inte kan ge motsvarande koppling. För att ge den mest angelägna informationen även efter 1985 anser vi att följande två metoder bör utvecklas vidare, nämligen att dels utgå från uppgifterna om lägenheternas storlek i den begränsade FoB 85 och uppdatera dem med hjälp av en uppgift om antal rum på flyttningsanmälan dels göra skattningar med hjälp av urvals- och registerinformation. Lägenhetsstorleken skall ingå som en uppgift i det statistiska hushållsregistret.

Vi har därför tagit med en fråga om inflyttningslägenhetens storlek i provet med ändrad flyttningsanmälan. Resultaten av detta prov visar att uppgiften enligt vår bedömning bör kunna ingå i flyttningsanmälan och ligga till grund för en enkel statistik över sambandet mellan lägenhetsstorlek och hushållsstorlek.

Den statistiska metodutvecklingen har under senare år kommit fram med metoder som utnyttjar registerinformation tillsammans med urvalsinformation (syntetiska skattningar). Internationellt har metoderna utvecklats bl. a. i syfte att ge aktuella skattningar mellan två folk- och bostadsräkningar.

Vi har med tillämpning av dessa metoder prövat om man med hjälp av dels den registerinformation vi får i de statistiska hushålls- resp bostadsbyggnadsregistren, dels urvalsundersökningar kan skatta olika hushållstypers fördelning på lägenhetsstorlek ned på låg regional nivå. De resultat vi hittills fått fram är inte av den karaktären att vi nu kan förorda metoden

som ett alternativ för beskrivning av sambandet hushåll/lägenhet. De är dock så intressanta att vi anser att SCB bör fortsätta och intensifiera ett utvecklingsarbete med denna typ av metoder.

5.2.7 Energiuppgifter

Energiuppgifter för byggnader och lägenheter är inga traditionella FoB-variabler. Inför AFT 81 fattades emellertid ett beslut i särskild ordning att samla in vissa energiuppgifter vid AFT 81, varvid det skapades förutsättningar att koppla samman dessa med uppgifter från FoB 80.

Från användarhåll betonar man betydelsen av att även framöver få tillgång till energiuppgifter på motsvarande sätt och menar därför att vi bör ta upp frågan i vårt utredningsarbete.

Vi nödgas dock konstatera att den enda energivariabel som kan ingå i en lösning med ett statistiskt bostadsbyggnadsregister med de uppdateringsmöjligheter som finns är huvudsakligt uppvärmningssätt. Denna variabel ingår därför i vårt förslag till en begränsad FoB 85.

För övriga energivariabler som kan bli aktuella ser vi som enda möjlighet att de behandlas inom ramen för AFT 86.

5.2.8 Förslag

Med hänvisning till vad vi här anført föreslår vi följande för att genomföra en registerlösning för hushåll och lägenhet.

- En fullgod, säker lösning som ger data om hushåll, samboende, lägenheter och om hushållens bostadsförhållanden förutsätter egentligen att lägenhetsnummer införs och att lägenhetsregister byggs upp samt att folkbokföring sker på lägenhet och att samboende registreras. Detta innebär långtgående förändringar som inte kan motiveras enbart av statistiska behov. Vi har emellertid funnit att sådana förändringar har intresse även i vissa administrativa sammanhang. Därför bör ett utredningsarbete sättas igång om förutsättningarna för sådana förändringar.
- Med dagens förutsättningar och de ändringar i dessa som enligt våra undersökningar är möjliga att åstadkomma utan alltför stora ingrepp är följande lösning genomförbar med de kvalitetsbegränsningar som angivits.
 - ett statistiskt hushållsregister byggs upp med en begränsad FoB 85 som bas och uppdateras med hjälp av bl. a. en ändrad flyttningsanmälan
 - ett statistiskt bostadsbyggnadsregister byggs upp med en begränsad FoB 85 som bas och uppdateras med hjälp av i första hand kommunernas inrapportering till bostadsbyggnadsstatistiken
 - uppgift om antalet rum i inflyttningslägenheten förs in på flyttningsanmälan
 - det pågående utvecklingsarbetet inom SCB kring syntetiska skattningar intensifieras
- Vi måste dock, mot bakgrund av de olika undersökningar vi genomfört.

konstatera att en viss osäkerhet råder om hur kvaliteten i dessa båda register kommer att utvecklas under en fortlöpande uppdatering. Provresultaten pekar på ett visst ökande bortfall i informationen som har begränsad betydelse för beskrivningen av förhållandena ett visst år men som kan få konsekvenser för förändringsbeskrivningar. Å andra sidan bör enligt vår mening en lagreglering av de åtgärder som ingår i dessa registeralternativ tillsammans med ett sammanfallande uppgiftslämnar- och användarintresse i vissa fall (t. ex. för kommunerna) möjliggöra en viss kvalitetshöjning.

Kvar står dock att det idag inte är möjligt att med säkerhet säga att dessa lösningar kvalitetsmässigt står sig under en längre tid. Vi föreslår därför att en särskild kontrollundersökning genomförs 1987/88 för att kontrollera kvaliteten i hushålls- resp bostadsbyggnadsregistren. Med ledning av bl. a. resultaten av denna undersökning får närmare prövas om och i vilken omfattning direktinsamling från allmänheten blir nödvändig 1990. På motsvarande sätt bör – om det inte visar sig obchövt – en ny kontrollundersökning genomföras 1992/93 som underlag bl. a. för ställningstagande inför 1995.

5.3 Yrke

Några heltäckande register ur vilka yrkesuppgifter om befolkningen kan hämtas finns inte. Om man vill göra yrkesstatistik som omfattar alla förvärvsarbetande måste olika källor kombineras och dataregistrering införas som idag inte förekommer.

5.3.1 Folkbokföringen och deklARATIONERNA

Till för några år sedan dataregistrerades yrke i *folkbokföringen*. Yrkesuppgifterna togs då bort ur registret, eftersom de inte utnyttjades. Kvaliteten på uppgifterna var dessutom bristfällig.

Vi har undersökt kvaliteten på de yrkesuppgifter som lämnas på *blanketterna för allmän självdeklARATION* och funnit att den är låg. Vi bedömer också möjligheterna att åstadkomma en tillräcklig kvalitetsförbättring som små. För övrigt övervägs inom RSV att ta bort yrkesuppgiften på deklARATIONsblanketten. Dessa förhållanden, tillsammans med den osäkerhet som mot bakgrund av pågående utredningsarbete finns om det framtida deklARATIONsförfarandet, gör att vi inte kan föreslå att deklARATIONsblanketterna används som källa för yrkesstatistik.

De registerunderlag som vi närmare undersökt är de lönestatistiska materialen och sjukförsäkringssystemets inkomstanmälan.

5.3.2 Lönestatistiska material

De register (ett femtontal olika) som ligger till grund för SCBs lönestatistik omfattar tillsammans cirka 2.5 miljoner förvärvsarbetande. Lägger

man därtill uppgifter om egna företagare i det centrala företagsregistret (CFR) och om brukare i lantbruksregistret (LBR), kan man få individdata för 2.7–2.8 miljoner förvärvsarbetande, dvs för inemot 70 procent av samtliga.

För att närmare undersöka täckningsgraden hos dessa register och möjligheterna att översätta registrens befattningar, tjänstetitlar och annan yrkesinformation till FoBs yrkeskod, gjorde vi en sambearbetning av registren för år 1976 med 1975 års folk- och bostadsräkning. Provet visade bl. a. att vi med registrens hjälp kunde FoB-yrkeskoda 55 procent av den förvärvsarbetande befolkningen. Täckningsgrad och kodningsbarhet varierade för olika yrkesgrupper och register.

De lönestatistiska materialen kan således inte utan kompletterande källor utgöra underlag för heltäckande yrkesstatistik.

5.3.3 Sjukförsäkringssystemets inkomstanmälan

Vid inkomstanmälan till försäkringskassan skall yrke/sysselsättning anges på inkomstuppgiften (den s k SGI-blanketten). Även på de blanketter man fyller i när man varit sjuk (sjukförsäkringen) eller när man utnyttjat föräldraförsäkringen skall yrke/sysselsättning anges. Ingen av dessa yrkesuppgifter dataregistreras för närvarande.

En bearbetning av sjukförsäkringsregistret som riksförsäkringsverket (RFV) utfört åt oss visar bl. a. att 80 procent av de försäkrade lämnat SGI-blankett under den senaste tolv månadersperioden och att 97 procent lämnat någon uppgift under en period av två år och fyra månader. Inledande prov visade att 6 procent av blanketterna saknade uppgift om yrke/sysselsättning. Av dem som lämnat uppgift om yrke/sysselsättning kunde 87 procent kodas med FoBs yrkeskod utan hjälpinformation. I senare prov – det s k Västeråsprovet, se avsnitt 5.3.4 – uppnådde vi en kodningsbarhet på 93 procent. Då hade vi också tillgång till näringsgrensdata. Dessutom gjordes kodningen i vissa fall efter schablonregler.

En fördel med försäkringskassans material är att yrkesuppgiften har betydelse för bedömningen av den angivna inkomsten, vilket garanterar en viss kvalitet på uppgifterna. En nackdel ur kvalitetssynpunkt är att yrkesuppgifterna inte är lämnade vid en gemensam tidpunkt. Man vet alltså inte om tidigare lämnade yrkesuppgifter ännu gäller. Man kan emellertid förmoda att ett yrkesbyte som också innebär byte av arbetsgivare oftast kommer fram i materialet. Däremot är det mindre troligt att yrkesbyten/omplaceringar inom företag blir kända.

Vi kan konstatera att SGI-blanketten ensam inte kan utgöra underlag för en yrkesstatistik med tillfredsställande kvalitet.

5.3.4 Kombination av yrkesuppgifter från löneregister och sjukförsäkringsssystemet

Mot bakgrund av att vi funnit att de lönestatistiska underlagen och SGI-blanketter inte var för sig kan ligga till grund för yrkesstatistik har vi i Västeråsprovet prövat möjligheterna att bygga upp ett yrkesregister genom att kombinera dessa båda källor. Försäkringskassorna har därvid under fem månader dataregistrerat de yrkesuppgifter som inkommit på SGI-blanketter. Efter överenskommelse med arbetsmarknadens parter har även de lönestatistiska materialen ingått i provet. I provet kunde vi med hjälp av de båda källorna yrkesklassificera 74 procent av de förvärvsarbete.

Om försäkringskassorna registrerar yrkesuppgifter under ett år i stället för som i provet fem månader och därutöver i vissa fall kompletterar med äldre material kommer uppskattningsvis ca 90 procent av den förvärvsarbete befolkningen att kunna åsättas en yrkeskod med enbart försäkringskassematerial som källa. Motsvarande täckningsgrad för enbart löneregistren är som nämnts ca 55 procent. Sammantaget kan de båda källorna beräknas ge en täckningsgrad om ca 95 procent. Som jämförelse kan nämnas att i FoB var bortfallet av yrkesdata för dem som där redovisades som förvärvsarbetande så lågt som 0,5 procent. Registerlösningen innebär dessutom att mättidpunkten blir flytande, vilket får betydelse vid utnyttjandet av statistiken.

För att nå acceptabel kvalitet i statistiken måste kvaliteten på försäkringskassans yrkesuppgifter höjas. Vi bedömer att man genom precisering av yrkesfrågan på inkomstendringsblanketten och eventuellt också genom en särskild anvisning kan åstadkomma detta. Se förslag i bilaga 6. Det finns också vissa möjligheter att utnyttja informationen i löneregistren effektivare än vad som gjordes i provet.

Mycket talar enligt våra undersökningar för att yrkesstatistiken i största möjliga utsträckning bör bygga på en källa – ett yrkesbegrepp. Försäkringskassematerialet är därvid att föredraga främst av det skälet att täckningsgraden och därmed homogeniteten blir högre. Tillgängliga löneregister, lantbruksregistret och centrala företagsregistret bör utnyttjas för kompletteringar i kvalitetshöjande syfte.

En fördel med yrkesuppgiften i försäkringskassematerialet är att den liksom i FoB 80 kan registreras i klartext, vilket ger möjligheter till alternativa yrkesklassificeringar och eventuellt till framtida förenklingar av registreringsförfarandet, på så sätt att förprintade yrkesuppgifter kan användas.

Ett yrkesregister kan då byggas upp på följande sätt:

- På landets alla försäkringskass kontor dataregistreras under ett års tid yrke från alla inkomna SGI-blanketter. Uppgifterna lagras vid riksförsäkringsverkets (RFV) datacentral och levereras i omgångar till SCB för kodning.

- Yrkeskodningen görs maskinellt så långt det går med hjälp av SCBs kodningsregister. Vid kodningen används näringsgrensuppgifter och sektortillhörighet från sysselsättningsregistret som hjälpinformation.
- Yrkesinformation i tillgängliga löneregister, LBR och CFR översätts där så är möjligt till FoBs yrkeskod.
- De individer som inte återfunnits vare sig i försäkringskassematerialet, löneregistren, CFR eller LBR eller som inte kunnat yrkeskodas, skrivs ut på en lista som fördelas på försäkringskassornas lokalkontor för manuell komplettering med hjälp av äldre blankettmaterial.
- De ifyllda listorna sänds till SCB för dataregistrering och kodning.
- Efter detta framställs det slutliga yrkesregistret, som endast skall innehålla personnummer och yrkeskod och för dem som återfunnits i försäkringskassematerialet även yrke i klartext. Den information i löneregistren som utnyttjats för yrkeskodningen skall alltså inte sparas.

5.3.5 Nomenklaturfrågan

I våra direktiv sägs angående yrkes- och utbildningsstatistik att SCB bör kartlägga möjligheterna att utveckla annan statistik, t. ex. lönestatistik, för dessa ändamål. SCB bör ägna uppmärksamhet åt de problem som hänger samman med den bristande enhetligheten i nomenklaturfrågor inom dessa områden och lägga fram förslag om hur dessa problem kan lösas.

Enligt vår tolkning av direktiven gäller nomenklaturfrågan dels möjligheten att kunna utnyttja och sammanföra data ur olika källor med varierande klassifikationer, dels möjligheten att på ett tillfredsställande sätt kunna klassificera de yrkesbenämningar som individerna uppger.

En utredningsgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter, AMS och SCB arbetade under en lång följd av år med att utveckla ett nytt yrkesklassificeringssystem i det s k SYN-projektet. Eftersom man inte lyckades komma fram till ett system som alla kunde enas om, lades arbetet ned 1979. Man är alltså under överskådlig tid hänvisad till att använda FoBs version av Nordisk yrkesklassificering (NYK) vid sammanställning av yrkesstatistiken. Problemet med de varierande klassifikationerna i lönestatistiken får därför tills vidare lösas genom översättning av lönestatistikens yrkesinformation till FoBs yrkeskod.

Enligt FOBALTs förslag till registerlösning för yrkesvariabeln skall yrkesuppgiften i första hand hämtas från försäkringskassorna. Dessa uppgifter har lämnats av de försäkrade och avspeglar således allmänhetens uppfattning om sina yrken. För att yrkesuppgiften skall kunna klassificeras på ett fullt tillfredsställande sätt är det önskvärt att en strikt yrkesnomenklatur kan upprätthållas, så att inte samma yrkesbenämning kan betyda flera saker. Detta problem har uppmärksammats av den nordiska projektgrupp som nu reviderar NYK. Projektgruppen föreslår också att yrkesnomenklaturfrågan utreds genom Nordiska arbetsmarknadsutskottets (NAUT) försorg. Enligt vår mening är ett sådant utredningsarbete angeläget.

5.3.6 Yrke i en begränsad FoB 85

I delrapporten framfördes att det under vissa förutsättningar kunde finnas skäl att överväga ett alternativ med direktinsamling från allmänheten även av yrkesuppgiften i samband med en eventuell begränsad FoB 85, vars huvudsakliga syfte skulle vara att åstadkomma en bas för register över hushåll och lägenheter. I tilläggsdirektiven fick också SCB i uppdrag att pröva alternativet med direktinsamling av uppgift om yrke från allmänheten, om det fortsatta utredningsarbetet skulle visa att registerlösningen inte gav acceptabel kvalitet.

Enligt vår mening visar utredningsarbetet och den provverksamhet vi genomfört att det finns en metod att sammanställa yrkesstatistik av acceptabel kvalitet med hjälp av information som samlas in i annat sammanhang. Det finns därför i och för sig ingen anledning att pröva andra alternativ. Några omständigheter finns dock som talar för att närmare överväga frågan.

Den registerlösning vi tagit fram ger som nämnts en täckning som med ca 5 procentenheter underskrider vad som redovisats i FoB. Den medför vidare en något högre kostnad än den rena marginalkostnaden för yrkesstatistiken i en FoB.

Vi har också funnit att det är nödvändigt att genomföra en begränsad FoB 85 för att inhämta basdata om hushåll och lägenheter. Vi diskuterar i avsnitt 5.6 som ett alternativ möjligheten att genomföra en sådan begränsad FoB 85 utan att hämta in personuppgifter från samtliga hushåll. Om denna begränsning visar sig möjlig finns inte förutsättningar att ta med yrke i FoB 85 och då finns endast registerlösningen som alternativ.

Om FoB 85 däremot kommer att bygga på personuppgifter från samtliga hushåll är det möjligt att ta med en fråga om yrke på blanketten. Då vi utgår från att vår lösning på sikt innebär att särskild direktinsamling från allmänheten inte skall bli nödvändig annat än i kompletterande syfte skulle alternativet med yrke i FoB 85 dock bli en engångslösning.

Mot bakgrund av

att vi funnit en registermetod som vi bedömer vara acceptabel

att vi under alla omständigheter måste ha beredskap att genomföra registeralternativet 1985 om FoB 85 inte går ut till alla hushåll och

att vi för framtiden bör ha ett fungerande registeralternativ

anser vi att den av oss framtagna registerlösningen bör tillämpas redan från 1985.

5.3.7 Förslag

Mot bakgrund av vad vi anført ovan föreslår vi att man vart femte år bygger upp ett yrkesregister med uppgifter från försäkringskassorna som primär källa. Tillgängliga lönerregister, lantbruksregistrets (LBR) uppgifter om brukare och centrala företagsregistrets (CFR) uppgifter om personliga företagare utnyttjas för kompletteringar. Vidare används uppgifter om

näringsgren och sektortillhörighet hämtade från sysselsättningsregistret (se avsnitt 5.1) som hjälpinformation vid kodningen.

Denna lösning förutsätter att SCB och riksförsäkringsverket (RFV) kommer överens om att försäkringskassorna registrerar yrkesuppgift på inkomstanmälningarna och därtill utför viss kompletterande registrering av äldre uppgifter. SCB bör också i syfte att förbättra statistikens kvalitet söka träffa överenskommelse med parterna på arbetsmarknaden om att utnyttja yrkesinformationen i de lönestatistiska registren.

5.4 Utbildning

Det finns idag inga individregister som innehåller utbildningsdata om hela befolkningen. Det finns heller inga administrativa skäl att i något av våra heltäckande administrativa system (folkbokföringen, skattesystemet eller sjukförsäkringssystemet) införa utbildningsdata om befolkningen.

Det bör erinras om att uppgifter om befolkningens utbildningsstatus under senare tid mer fullständigt har insamlats endast vid 1970 års folk- och bostadsräkning. Vid 1960 års folkräkning skulle endast de som avlagt akademisk examen eller studentexamen (motsvarande) lämna uppgifter om sin utbildning. Det har varit en naturlig utgångspunkt för oss att mot bakgrund av den behovsbild vi fått fram och det förhållandet att utbildningsdata inte bedömts nödvändiga i FoB sedan 1970 pröva vad som kan åstadkommas med hjälp av den information som redan finns.

Våra tilläggsdirektiv säger att vi skall utreda uppläggningsen av ett samlat utbildningsregister men att vi även skall pröva t. ex. utnyttjande av befintliga urvalsundersökningar.

5.4.1 Urvalsundersökningar

Det finns idag två större urvalsundersökningar där utbildningsdata insamlas löpande, nämligen arbetskraftsundersökningarna och levnadsnivåundersökningarna.

Levnadsnivåundersökningarna görs varje år och omfattar ungefär 8 000 individer. Uppgifter om utbildning inhämtas varje år, men vissa år är frågan om utbildning mer detaljerad. Utbildningen kodas enligt 2-siffrernivån i svensk utbildningsnomenklatur (SUN). Den första siffran i koden anger utbildningens huvudinriktning och den andra utbildningens nivå.

I arbetskraftsundersökningarna (AKU) intervjuas fn varje månad 22 000 individer i åldern 16-74 år. Utbildningsdata inhämtas i februari varje år. Endast utbildningens nivå redovisas, i kombination med kön och sysselsättningsstatus (studerande, förvärvsarbetande, arbetslös, etc).

Man skulle kunna öka precisionen i denna utbildningsbeskrivning genom att ställa frågor om utbildning i tre på varandra följande AKU varigenom man skulle få utbildningsdata om 66 000 individer.

Beräkningar visar dock att redan en grov redovisning på olika grupper

av utbildningar kräver ett urval på närmare en halv miljon individer om det skall vara möjligt att redovisa dessa efter ålder i fem klasser och på länsnivå. En sådan statistik skulle ändå inte kunna användas för den regionala planeringen av gymnasie- eller högskolan.

Det framgår alltså mycket klart att det inte går att genom urvalsundersökningar till rimlig kostnad åstadkomma utbildningsdata användbara för planering på regional nivå. Däremot kan urvalsundersökningar vara lämpliga för att på riksnivå skatta befolkningens utbildningsnivå.

5.4.2 Utbildningsregister

Årligen görs statistik om nybörjare, studerande under utbildning och "examinerade" för praktiskt taget hela utbildningssystemet. Statistiken avseende utbildningsvägar ovanför den obligatoriska skolan grundar sig nästan helt på individuppgifter. De enda större sektorer av det offentliga utbildningsväsendet ovanför grundskolan, för vilka individbaserad statistik saknas, är folkhögskolorna och gymnasieskolans specialkurser.

Registerdata om utbildning finns dessutom i vissa andra individregister, t. ex. SCBs lärarregister och socialstyrelsens medicinalpersonalregister. Även lönerregistren avseende tjänstemän innehåller utbildningsdata. Uppgifterna är dock av skiftande kvalitet och inte heltäckande.

Mot bakgrund av de behov av utbildningsdata om hela befolkningen som vi kunnat konstatera anser vi det vara en realistisk lösning att bygga upp ett samlat utbildningsregister genom samkörning av existerande register. Ett sådant register kan löpande uppdateras genom skolornas och utbildningsanstaltarnas rapporter till SCB om vilka som genomgått utbildningar av olika slag. Detta förslag stöds av de utbildningsplanerande myndigheterna och synes med hänsyn till den begränsade merkostnad det skulle innebära i förhållande till nuvarande rapportering vara den rimligaste lösningen för att tillgodose behoven.

Utbildningsregistret kan byggas upp på följande sätt:

- Ur RTB hämtas personnummer samt uppgift om civilstånd, nationalitet och bostadsort för alla i yrkesverksam ålder.
- Registret påförs vid uppläggnings utbildningsuppgifter från följande källor
 - 1970 års folk- och bostadsräkning (FoB 70)
 - SCBs lärarregister
 - socialstyrelsens medicinalpersonalregister.
- Dessutom används vid uppläggnings även äldre årgångar av t. ex. gymnasieskolans elevregister och högskoleregistret.
- Den löpande uppdateringen skulle ske med hjälp av individuppgifter från
 - gymnasieskolans elevregister
 - högskoleregistret
 - registret över studerande i kommunal vuxenutbildning (IKVUX-registret)

• registret över studerande i arbetsmarknadsutbildning (AMU)

Även andra utbildningsuppgifter som SCB insamlar men som inte dataregistreras f n bör ingå, t. ex. viss polisiär och militär utbildning. För att så långt möjligt göra registret fullständigt måste framför allt studerande i gymnasieskolans specialkurser tas med. Statistiken över gymnasieskolans specialkurser, som nu bygger på gruppdata som skolorna levererar till SCB, måste därför läggas om och baseras på individrapportering för att bli användbar som uppdateringskälla.

Här kan nämnas att det finns planer på att inrapportera individdata till SCB om avgångna från årskurs 9 i grundskolan. Om en sådan rapportering kan realiseras bör givetvis även denna information tillföras utbildningsregistret.

Ett utbildningsregister som byggs upp på det sätt som ovan beskrivits kommer till en början att ge en viss underskattning av befolkningens utbildningsnivå. Vi vet att kvaliteten på utbildningsdata i FoB 70 i vissa delar var bristfällig, främst beträffande korta yrkesutbildningar. Utbildningsregistret kommer heller inte att innehålla 1970-talets utbildningar vid kommunal vuxenutbildning och AMU, och inte heller gymnasieskolans specialkurser och högskolestudier omfattande mindre än 60 poäng.

Däremot kommer registret att ge heltäckande information om dem som avlagt högskoleexamen och om dem som genomgått gymnasieskolans linjer. Genom att vi hämtar uppgifter från medicinalpersonalregistret och lärarregistret får vi god täckning på dem som utbildat sig för vård och undervisning.

Om man, som vi föreslagit, framdeles kan få med även utbildade inom AMU, komvux och gymnasieskolans specialkurser i registret, kommer det på sikt att ge en nästan hundra procentig täckning av den skolmässiga utbildningen i landet. För åldrarna upp till 25-30 år kommer registret redan från början att ge en god beskrivning av den utbildning som är av betydelse ur yrkesvalssynpunkt vid inträdet på arbetsmarknaden.

Utbildningsregistret kommer emellertid att sakna utbildningsdata om de invandrare som kommit till Sverige efter 1970 och som inte gått i svensk skola.

5.4.3 Förslag

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår vi

att ett samlat utbildningsregister snarast och senast 1985 byggs upp enligt de riktlinjer som angivits i 5.4.2.

att SCB får ta del av erforderliga register hos andra myndigheter.

5.5 Register-FoB

Vi har funnit att starka skäl talar för att vart femte år sammanställa de i det föregående beskrivna registeruppgifterna till en samlad databas i en sk

register-FoB. Första gången bör detta ske 1985, varvid följande delregister utnyttjas

- Sysselsättnings- och pendlingsregister 1985
- Begränsad FoB 85 för hushålls- och lägenhetsbeskrivning
- Yrkesregister 1985
- Utbildningsregister 1985

Under utredningsarbetet har från flera håll synpunkter framförts om att även inkomstuppgifter bör vara möjliga att sambearbeta med de olika "FoB-variablerna". Vi föreslår därför att i register-FoB även bör ingå

- SCBs inkomstregister 1985

Dessutom utnyttjas på sedvanligt sätt

- registret över totalbefolkningen
- centrala företagsregistret

Det är väsentligt att register-FoB på samma sätt som hittillsvarande FoB kan bevaras för framtida användning, för statistiska och inte minst forskningens behov. Enligt de krav som därvid finns är det nödvändigt att databasen bevaras i identifierad form.

5.6 Begränsad folk- och bostadsräkning 1985

Enligt våra tilläggsdirektiv skall vi också kunna redovisa förslag som bygger på insamling av uppgifter direkt från allmänheten. Grunden härför skall vara att vi bedömer det vara osäkert om statistik med tillfredsställande kvalitet till rimlig kostnad kan tas fram för 1985 genom registerlösningar. Tilläggsdirektiven anger denna möjlighet för variablerna hushåll, lägenhet och yrke. Vidare sägs att möjligheten till samordning med rutinerna för annan allmän uppgiftsinsamling bör prövas.

Som framgått av det föregående är det inte möjligt att sätta igång registerbaserade system för variablerna hushåll och lägenhet utan att ta avstamp i totalregister. Då det av kvalitetsskäl är omöjligt att utgå från FoB 80 är det en förutsättning för de båda registren att en direktinsamling från allmänheten genomförs 1985. Härvid kan man även knyta samman hushållen med de lägenheter de bor i.

Yrkesuppgifter kan produktionstekniskt och med godtagbar kvalitet inhämtas intermittent vart femte år enligt modellen med uppgifter från försäkringskassan och löneregister. Det är därför inte i sig nödvändigt att ta med yrke i en direktinsamling från allmänheten 1985.

FoB har utgjort underlag för kontroll av folkbokföringens riktighet. Vi förutsätter att ett från allmänheten direktinsamlat material 1985 så långt möjligt skall användas även för detta syfte.

Med den principiella inriktning vi här angivit kan innehållet i en direktinsamling från allmänheten kraftigt begränsas i förhållande till tidigare FoBar. De variabler som bör ingå framgår av tablan i bilaga 7. Även en sådan insamling kräver dock en betydande resursinsats och drar därmed stora

kostnader. Vi har därför sökt att, i enlighet med direktiven, även begränsa omfattningen av uppgiftslämnandet och förenkla behandlingen av materialet såväl lokalt som centralt.

Vi har behandlat tre alternativ för den begränsade insamlingen av uppgifter. Av praktiska skäl använder vi som gemensam beteckning för alternativen begreppet "begränsad FoB 1985", förkortat FoB 85. För alla tre alternativen gäller att utgångspunkten bör vara en RTB-familj som utvidgats till att även omfatta hemmavarande barn i åldern 18-24 år. Med en RTB-familj avses gifta par resp ensamstående (oavsett om de har hemmavarande barn eller inte). Samboende inte gifta personer kommer därvid att utgöra varsin RTB-familj.

5.6.1 Allmän fastighetstaxering 1986 (AFT 86) genomförs

Enligt gällande lagstiftning skall allmän fastighetstaxering (AFT) ske vart femte år. Detta innebär att en ny AFT egentligen skall genomföras 1986, till vilken uppgifter i så fall insamlas hösten 1985. AFT är dock föremål för utredning som möjligen kan påverka verksamheten 1985/86.

De två första alternativen utgår från att en AFT planenligt genomförs 1985/86. Vi anser att ett samarbete därvid bör ske mellan insamlingen av uppgifter till FoB 85 och den uppgiftsinsamling som skall ske i samband med AFT 86. Därvid måste hänsyn tas till de erfarenheter som vunnits i samband med den samordning som ägde rum mellan FoB 80/AFT 81.

Erfarenheterna visar på ett antal problem. Det kanske största har varit byggnadsnumreringen. Den skulle göras i AFT 81 för att byggnadsdata maskinellt skulle kunna överföras till FoB 80.

Dessa svårigheter bör så långt möjligt undanröjas vid en förnyad samordning. Vi anser det emellertid realistiskt att vid samma tidpunkt begära in samma uppgifter två gånger från alla fastighetsägare. Vårt första förslag (FoB 85: 1) bygger därför på ett gemensamt utnyttjande av fastighetsägarnas uppgifter så långt som möjligt men med en annan uppläggning av arbetet på myndighetsnivå.

För *jordbruksfastigheter* menar vi att alla uppgifter till FoB 85 bör inhämtas på personblanketten vid FoB 85. Skälen till detta är att det för denna grupp var stora problem vid FoB 80/AFT 81 och att gruppen är relativt liten (200 000 lägenheter vid FoB 80). För denna grupp innebär således detta förfarande en viss dubbelinlämning av uppgifter till FoB 85 och AFT 86.

Inte skattepliktiga fastigheter behandlas på samma sätt som jordbruksfastighet. Någon dubbel uppgiftsinsamling blir det dock inte eftersom dessa fastigheter inte ingår i AFT.

För *enbostadshusfastigheter* med endast en bostadsbyggnad (på annan fastighet än jordbruksfastighet) som bebos enbart av ägaren och dennes familj inhämtas alla uppgifter om lägenheten, byggnaden och fastigheten enligt detta alternativ till AFT 86 och överförs maskinellt till FoB 85.

Uppgift om boende hämtas från RTB eftersom alla som bor på enbostadshusfastigheter i regel betraktas som ett hushåll i FoB. På detta sätt skulle drygt en miljon personblanketter inte behöva skickas ut, fyllas i och bearbetas i FoB 85. För övriga enbostadshusfastigheter innebär detta således en viss dubbelinlämning av uppgifter till FoB 85 och AFT 86.

För *övriga fastigheter* inhämtas lägenhets-, byggnads- och fastighetsdata till AFT 86 och överlämnas till FoB 85. Den lägenhetsförteckning som lämnas bör innehålla uppgift om hyresgäst (motsv), dispositionsform, lägenhetsstorlek (antal rum o kök), WC och bad. Liksom vid FoB 80 lämnas denna till det lokala FoB-kontoret (det lokala granskningsorganet för FoB) av lokal skattemyndighet (LSM) för beredning och kodning. Även byggnads- och fastighetsdata bör vid FoB 85 kodas av det lokala FoB-kontoret med ledning av uppgifter som insamlats av LSM. Detta kan enklast ske genom att låta lägenhetsförteckningen även innehålla aktuella byggnads- och fastighetsdata. Detta är en skillnad mot AFT 81, på så sätt att någon byggnadsnumrering inte överhuvudtaget behöver göras för FoBs räkning vid AFT 86.

Det lokala FoB-kontorets arbete begränsas enligt detta alternativ till att behandla personblanketten för andra fastigheter än enbostadshusfastigheter. Vi föreslår att en FoB-ansvarig person utses i varje kommun men att de kommuner som så önskar får upprätta ett gemensamt FoB-kontor.

Sättet att samla in informationen framgår av tablan i bilaga 7.

Den metod som här beskrivits (FoB 85: 1) innebär att uppgiftslämnandet begränsas påtagligt. För den övervägande delen av dem som bor i småhus skulle inga andra uppgifter behöva samlas in än de som lämnas i samband med AFT. Även för övriga skulle uppgiften begränsas till några få frågor om hushållet och den lägenhet man bor i. För jordbrukarhushållen och vissa hushåll i småhus skulle uppgiftslämnandet till vissa delar bli dubbelt.

Den nya metoden med ett på detta sätt differentierat uppgiftslämnande måste prövas innan den kan tillämpas i full skala. Det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete genomföra ett sådant prov. Vi anser dock att SCB bör få i uppdrag att snarast möjligt under 1983 genomföra ett prov.

Om det efter detta prov skulle visa sig att särbehandlingen av vissa enbostadshusfastigheter inte är lämplig att genomföra återstår ett andra alternativ (FoB 85: 2), som innebär att man går ut med personblankett till samtliga hushåll och hämtar fastighets-, byggnads- och lägenhetsdata för enbart flerbostadshus från AFT.

5.6.2 AFT 86 genomförs inte

Det tredje alternativet utgår från den situationen att ingen AFT genomförs 1985/86. I det läget måste samtliga uppgifter om hushåll och lägenheter inhämtas genom personblanketter från allmänheten och lägenhetsförteckningar från fastighetsägarna. Uppläggningsen skulle i allt väsentligt bli densamma som den som gällde för dessa variabelområden i FoB 75 med

den skillnaden att utgångspunkten bör vara den utvidgade RTB-familj som beskrivits ovan. Detta alternativ (FoB 85: 3) kan i och för sig inrymma en fråga om yrke för dem som under en viss mätperiod varit yrkesverksam (i arbete eller frånvarande). Som framgår av vad vi anför i avsnitt 5.3.6 anser vi dock att vi redan från 1985 bör satsa på den lösning för yrkesstatistiken som vi föreslår skall användas i framtiden.

5.6.3 Förslag

Enligt vår uppfattning är det angeläget att noga pröva möjligheterna att så långt möjligt begränsa insamlingen av uppgifter från allmänheten 1985. Mot bakgrund av de stora besparingar som skulle kunna göras i alternativet FoB 85: 1 bör detta alternativ noga prövas innan definitiv ställning tas.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi

- att ett prov med en begränsad FoB 85 avseende hushålls- och lägenhetsdata enligt alternativet FoB 85: 1 genomförs under 1983,
- ställning till val av metod för FoB 85 tas senast 1984-07-01.

6 Databaser och publicering

6.1 Förutsättningar

De registerlösningar som vi föreslår innebär att vi får årligen uppdaterade register för variablerna sysselsättning, pendling, hushåll, bostadsbyggnader och utbildning samt vart femte-års register för yrkesvariabeln. Vårt förslag innebär att även inkomstvariabeln från SCBs årliga inkomst- och förmögenhetsregister omfattas av detta samlade informationssystem. Med undantag för bostadsbyggnadsregistret kommer alla register att innehålla individanknuten information identifierad med personnummer. Detta skapar de tekniska förutsättningarna för att kunna åstadkomma de kopplingar mellan de olika registren som efterfrågas. Möjligheter finns dessutom att vid behov efter tillstånd kunna hämta annan information som är identifierbar med personnummer från andra register.

Dessa årliga register kommer att innebära klart förbättrade möjligheter att tillgodose samhällsplaneringens allt starkare krav på bättre aktualitet och flexibilitet i dataframställningen än vad traditionella FoBar kunnat erbjuda. Den utveckling som särskilt under senare år ägt rum på datateknikens område med nya hanteringssystem och möjlighet till terminalåtkomst gör att användningen av data bör kunna effektiviseras.

6.2 Anslagsfinansierad statistik

Den behovsbild som återges i avsnitt 3 visar att olika användare har skilda krav på hur ofta statistiken skall produceras. Vi har emellertid kunnat slå fast följande sammanvägda behovsbild.

– Sysselsättningsstatistik	varje år
– Pendlingsstatistik	vart tredje år
– Hushållsstatistik	vart tredje år
– Lägenhetsstatistik	vart tredje år
– Statistik över hushållens bostadsförhållanden	vart femte år
– Statistik över yrke och utbildning	vart femte år
– Statistik över alla delområden, inkl inkomst (s k register-FoB)	vart femte år

I remissbehandlingen av delrapporten framkom inga erinringar mot denna behovsbild, som därför får utgöra utgångspunkten för vår bedömning av med vilken periodicitet den anslagsfinansierade statistiken skall framställas.

Innehållet i den anslagsfinansierade statistiken förutsätts ha i huvudsak samma inriktning som i FoB. Förutsättningar finns dock för samordning med annan statistik inom de olika delområdena. Det är en viktig uppgift för SCB att i samråd med olika användargrupper gå igenom dessa möjligheter. Principen att, som i FoB, låta församling och även tätort, när förutsättningar för detta finns, utgöra minsta redovisningsenhet skall stå fast.

Målsättningen skall vara att få ut resultaten snarast möjligt efter framställningen. Detta blir särskilt viktigt för den årliga sysselsättningsstatistiken. Målsättningen på detta område skall vara att publicera statistik med förändringsuppgifter över förvärvsarbetande natt- och dagbefolkning ner på kommunnivå inom ett år efter mätperioden (november). Under de första åren får man räkna med att produktionstiden kan bli längre.

6.3 Uppdragsfinansierad statistik

De årligen framställda registren innebär en stor potential för särskilda uttag såväl från de enskilda registren som från flera register sammankopplade. Redan idag förfogar SCB över metoder som relativt snabbt möjliggör sådana särskilda uttag och som vi föreslår skall användas.

Statistikpaket. I våra behovskartläggningar har man från kommunalt håll understrukt att man vill ha möjlighet att beställa årlig sysselsättningsstatistik för delar inom kommunen. Vi föreslår därför att informationen i sysselsättningsregistret används för att framställa ett årligt tabellpaket (SYSPAK) som innehåller redovisning av förvärvsarbetande natt- och dagbefolkning på delområdesnivå. Detaljutformningen av paketinnehållet måste ske i samråd med användarna och med beaktande av aspekter som kostnader, snabbhet och sekretess.

När det gäller övrig registerinformation anser vi att man bör överväga att åtminstone vid tidpunkter då anslagsfinansierad statistik publiceras även framställa särskilda statistikpaket för uppdragsverksamhet. Detta bör gälla även register-FoB vart femte år. Därvid bör även statistikpaket för andra än kommuner kunna framställas.

Databaser. De databaser som SCB redan idag har lagt upp ger användarna möjlighet att via terminal beställa en del ytterligare statistik och göra de bearbetningar man har behov av. De tre databaserna är TSDB = tidsseriedatabas, RSDB = regionalstatistisk databas och DSDB = delområdesstatistisk databas. Gemensamt för databaserna är att de syftar till att tillgodose önskemål om snabbare och smidigare distribution och presentation av statistiken än genom tryckta tabeller. I databaserna lagras halvfabrikat av tabeller med högsta möjliga aktualitet.

Vi anser att dessa databaser även skall omfattas av de register som vi föreslår. Detaljutformningen av den grundinformation som skall läggas in i databaserna måste ske i samråd med användarna.

Uppgifter om enskilda objekt i särskilda undersökningar. Den gällande sekretesslagstiftningen reglerar möjligheten att få tillgång till uppgifter om enskilda objekt från register som är avsedda för statistik. Principen är att man inte skall kunna identifiera de enskilda objekten. I våra registerlösningar gäller detta individer såväl som fastigheter och bostadsbyggnader.

De årligt uppdaterade register som vi föreslår kan utgöra urvalsram för särskilda undersökningar inom en rad samhällsområden, där individer, bostadshushåll och fastigheter ingår som undersökningsobjekt. I sådana undersökningar skulle de speciella behov som kan finnas i den enskilda kommunen kunna tillgodoses. Exempelvis kan man med hjälp av pendlingsmatriser, som kan framställas från ett årligt uppdaterat pendlingsregister, identifiera de områden där man vill gå in och göra en särskild undersökning som underlag för trafikplaneringen. SCB kan sedan från berört register dra ett urval av objekt och genomföra en specialundersökning med hjälp av exempelvis en postenkät.

6.4 Tätorter

Allt sedan FoB 60 har manuella tätortsavgränsningar samt kodning av fastigheter i tätort/glesbygd ägt rum i vårt land vid varje FoB-tillfälle. På så sätt har förutsättningar skapats för att redovisa tätortsfördelad individ-, hushålls- och lägenhetsstatistik.

Under senare år har behovet av sådan tätortsfördelad statistik inte varit lika starkt som tidigare, bl.a. beroende på att allt fler kommuner kan erhålla statistiken på sina egna delområden. Samtidigt har tätortsavgränsningens betydelse för markanvändningsstatistik (t.ex. för studier av jordbruksmarkens urbanisering) tillkommit.

Denna utvecklingsbild bekräftades i allt väsentligt i samband med remissbehandlingen av delrapporten.

Vår slutsats är därför följande.

- Behovet av tätortsfördelad individ-, hushålls- och lägenhetsstatistik motiverar inte att man enbart för detta ändamål gör såväl en ny avgränsning

som en inkodning av fastigheter redan 1985. Detta bör istället ske 1990. Detta innebär att tätortsstatistik baserad på en ny avgränsning kan tas fram först 1990.

- Det finns emellertid andra tunga behov, exempelvis för markanvändningsstatistiken som motiverar att en ny tätortsavgränsning (utan inkodning) skall göras 1985 och därmed kunna ligga till grund för arealbedömningar.

7 Integritet, sårbarhet och sekretess

7.1 Gällande lagstiftning

Integritets- och sekretessaspekterna tillvaratas i legal mening i datalagen respektive sekretesslagen. Integritetsfrågorna diskuterades ingående under 1970-talet i samband med att man byggde upp olika datorsystem, särskilt inom den offentliga sektorn. *Datalagen* trädde i kraft den 1 juli 1973. Förutom att datalagen haft en allmänt sett positiv inverkan genom att reglera ett tidigare vildvuxet område har den de facto inneburit att ADB-bearbetningar av personuppgifter inklusive sambearbetningar med andra sådana uppgifter begränsas enligt beslut av datainspektionen (DI), regeringen eller riksdagen. Tillkomsten av datalagen har därför bidragit till att den oro som uttalats på många håll dämpats.

En viktig komponent i datalagen ur opinionsmässig synpunkt är därvidlag rätten att enligt dess § 10 på begäran få registerutdrag med uppgifter om sig själv.

Fram den 1 juli 1982 har det tidigare tillståndssystemet enligt datalagen ersatts med ett licenssystem. Detta innebär att någon generell prövning av personregister från DIs sida inte längre sker. Sambearbetningar måste emellertid alltså föregås av tillstånd från datainspektionen eller – i vissa fall – omfattas av statsmakternas beslut. Den prövning som härvid sker avser riskerna för otillbörligt intrång i personlig integritet.

Den 1 januari 1981 trädde en ny *sekretesslag* i kraft. Statistiksekretessen ger i den nya lagen ett starkare skydd åt individ- och företagsanknuten information än tidigare. Bl a har skyddstiden för de individuppgifter som omfattas av FOBALTs förslag utsträckts från 20 till 70 år. I fråga om överlämnande av information från SCB till annan myndighet innebär den nya sekretesslagen att SCBs praxis att vara synnerligen restriktiv med sådana överlämnanden av identitetsanknuten information kan vidmakthållas.

Sårbarhetsaspekter i fråga om ADB-verksamhet har aktualiserats betydligt senare än integritetsaspekterna. Ett betänkande i ämnet – ADB och samhällets sårbarhet (SOU 1979:93) – överlämnades av sårbarhetskommittén (SÅRK) till försvarsdepartementet vid årsskiftet 1979/80. Slutsat-

sen i betänkandet blev att sårbarheten var oacceptabelt hög och att den skulle öka om inte motåtgärder vidtogs. En sårbarhetsberedning tillsattes med ett tidsbegränsat uppdrag till 1984 att ta itu med frågorna.

Vår uppfattning är att det på detta förslagsstadium är vanskligt att väga in sårbarhetsaspekter, inte minst med hänsyn till den tyngdpunkt som dessa har på hårdvarusidan. En annan svårighet är att FOBALTs förslag i huvudsak innebär att uppgifter hämtas från olika existerande system, vilkas utformning, hantering m m är givna.

De aspekter som nu kan behandlas är i stort sett dels om sårbarheten påverkas negativt genom att SCB inhämtar uppgifter från olika register, dels om de register som kan bli resultatet av FOBALTs förslag ger upphov till särskild sårbarhet. Vi är för vår del benägna att svara nej på dessa båda frågor. Denna ståndpunkt bygger närmast på en allmän jämförelse mellan FOBALTs förslag och dess konsekvenser i detta avseende och de system som existerar idag. Särskilt om alternativet till FOBALTs förslag är fortsatta folk- och bostadsräkningar med blankett till hushållen vart femte år synes förslaget inte medföra någon sårbarhetshöjande effekt.

7.2 Allmänhetens syn på registermetoden

Det är inför ett beslut om övergång till en registerbaserad lösning viktigt att ha en uppfattning om hur allmänheten ser på detta förfaringssätt. Vi har därför genomfört en särskild undersökning som ger sådan information.

För ett urval av dem som ingick i vårt Västeråsprov har vi dels sänt tillbaka en sammanställning av den registerinformation vi ställt ihop och bett om granskning och rättning, dels bett om svar på några attitydfrågor. Urvalet var ca 980 personer.

Sammanfattningsvis kan resultaten av denna undersökning beskrivas på följande sätt.

- Ändringar av registeruppgifter begränsas till variablerna yrke och adress till arbetsplatsen. Kommentarer förekommer beträffande verksamheten vid arbetsplatsen (närmare preciseringar). I övrigt förekommer praktiskt taget inga rättelser.
- Få upplevde FoB 80 som ett intrång i privatlivet (ca 5 procent).
- 27 procent önskar att även framgent få lämna uppgiften på en särskild blankett medan 49 procent föredrar att uppgiften hämtas från olika register. För 17 procent spelar det ingen roll vilken metod som används, medan 5 procent har argument för båda lösningarna.
- Skillnader mellan olika grupper finns. Unga kvinnor föredrar i högre grad att få lämna en särskild blankett (37 procent) mot 17 procent bland de äldre kvinnorna.
- När vi frågat om man anser att vissa speciella registeruppgifter (om yrke, utbildning, inkomst, arbetstid, adress till arbetsplats och om man är gift eller samboende) kan användas för statistik eller om man vill

lämna uppgiften i en FoB är en större andel beredd att acceptera användning av register (66-77 procent) medan 12-18 procent förordar FoB-metod. För 10-14 procent spelar det ingen roll vilken metod som väljs. Skillnaden mellan olika grupper är här mindre.

7.3 Slutsatser

Huvudmetoden som FOBALT enligt direktiven har studerat gäller utnyttjande för statistikproduktion av information som primärt insamlats för andra ändamål. Denna metod är inte ny utan har använts för olika statistikgrenar under en lång rad av år och har veterligen inte haft några negativa konsekvenser. Metoden betraktades också som given när beslut om centralisering av den statliga statistikproduktionen fattades, även om integritetsfrågorna då ännu inte hade samma aktualitet som under 1970-talet.

Utgångspunkten härvid med avseende på integritet och sårbarhet är att statistikproduktion i sig är ofarlig. Förutsatt ett gott säkerhetsskydd är själva hanteringen vid produktionen enligt vår bedömning utan integritetsrisker. Uppgifterna omfattas av statistiksekretessen, de används inte för ändamål som riktar sig mot den enskilde individen och den färdiga produkten innehåller inga uppgifter som kan härledas till denne.

Det förtjänar även framhållas att variabelinnehållet i den föreslagna registermodellen och i en traditionell FoB är likvärdigt ur integritetssynpunkt. Det är sättet att inhämta uppgifterna som är olika.

DI har i sitt yttrande över FOBALTs delrapport förordat att registerutdrag "ex officio" skall sändas ut till dem som registreras. Ett sådant förfarande har emellertid hittills inte föreskrivits i något fall och vi kan inte se att FOBALTs förslag är av sådan karaktär att ett avsteg från den reglering som finns är motiverat. Det viktiga är att möjligheten finns att kunna kontrollera uppgifterna om sig själv. Därför är det enligt vår mening angeläget att allmänheten så långt möjligt blir upplyst om användningen av uppgifterna för statistiska ändamål och därvid även informeras om rätten till registerutdrag enligt 10 § datalagen. Det tämligen ringa initiativ som krävs från den enskildes sida för att erhålla registerutdrag torde vara en lämplig gräns för utsändning av utdrag. I denna bedömning har givetvis kostnadsaspekterna spelat in. Enbart portokostnaden för en utsändning av utdrag till samtliga registrerade i rekommenderad försändelse – vilket bör vara ett krav eftersom det gäller sekretesskyddade uppgifter – skulle i runda tal uppgå till 80 milj kronor. Det är svårt att bedöma omfattningen av kraven på registeruttag i en framtida registerlösning.

Även om vi hyser betänkligheter mot en generell utsändning av registerutdrag anser vi att det är av väsentlig betydelse att allmänheten blir informerad om det nya sätt på vilket SCB nu föreslås göra sina "folk- och bostadsräkningar". En lättförståelig sådan information skall avse vad som görs och för vilka syften. Erfarenheterna från FOB 80 ger en tydlig bekräft-

telse på detta. Vi tror — och har här stöd av vissa undersökningar — att det bästa sättet att föra ut denna information är genom massmedia, med TV som förnämsta spridningskälla.

Vi anser oss av de anförda skälen kunna dra slutsatsen att några väsentliga integritets- eller säkerhetsskäl mot ett användande av registerinformation på det sätt vi föreslår inte finns.

8 Författningsreglering m. m.

En övergång till ett system med registeranvändning förutsätter att den statistiska användningen av ett administrativt register är klart fastslagen. Den statistikproducerande myndighetens möjligheter att påverka registrens innehåll i de delar de används för statistik måste också regleras. Dessa förutsättningar, som är nödvändiga för att jämställdhet i användningen skall kunna uppnås, måste alltså skapas.

En sådan helt grundläggande förutsättning för att man framgångsrikt skall kunna utnyttja registerinformationen i statistikproduktionen är enligt vår mening att ett samutnyttjande regleras i en författning. Det finns dock skäl understryka att det därutöver krävs att ett nära praktiskt samarbete etableras och vidmakthålles mellan berörda myndigheter så att förutsättningar skapas för en löpande bevakning av gemensamma problem.

Den uppgiftsinsamling som primärt sker för statistiska ändamål och som inte sker från offentliga administrativa register måste enligt grundlagens krav regleras i lag i den mån uppgiftsplikt skall föreligga.

Vi har utarbetat ett förslag till en särskild "FOBALT-lag" som reglerar den framtida hanteringen av de olika delområdena (bilaga 8).

Vi förutsätter vidare att den begränsade FoB 85 regleras i en särskild lag och att de vart femte år återkommande register-FoBarna regleras genom en särskild förordning. Ställning härtill får tas sedan det särskilda provet med en begränsad FoB slutförts och avrapporterats.

9 Alternativ- och kostnadsbedömning

9.1 Några utgångspunkter

FoB-verksamheten har under senare år varit föremål för flera olika utredningsaktiviteter. Såväl behoven av statistik av FoB-typ som de tekniska förutsättningarna att tillgodose behoven har därvid belysts ingående. Det nu avslutade utredningsarbetet har i särskilt hög grad varit inriktat på att belysa de produktionstekniska förutsättningarna.

Våra mål har därvid varit

- att finna metoder som ger den relevanta statistiska information av "FoB typ" som behövs för planering, forskning och allmän information.

- att sträva efter att denna statistiska information får en kvalitet som inte blir väsentligt annorlunda än den man erhållit i de senaste FoBarna,
- att åstadkomma en bättre tidsanpassning av statistikredovisningen till behoven än hittills,
- att den statistiska informationen skall så långt möjligt vara jämförbar med den som kommit fram från tidigare FoBar,
- att begränsa uppgiftslämnandet och inte belasta uppgiftslämnarna mer än vad som är nödvändigt för att kunna ge den statistiska information som behövs,
- att skapa ett statistiksystem med god produktionssäkerhet,
- att så långt möjligt samordna verksamheter inom angränsande statistikområden,
- att minimera kostnaderna, samt
- att finna metoder som inte äventyrar berättigade krav på sekretess och säkerhet samt skyddet för den personliga integriteten.

Uppenbarligen är dessa mål långtgående och ibland motstridiga. Olika förutsättningar föreligger också för möjligheten att uppfylla dem.

Vi har kunnat konstatera att behoven av statistik om de företeelser som FoBarna under de senaste decennierna belyst är starka och att man snarast ser en tendens till krav på mer frekvent information. Mycket starka är dessa krav när det gäller information om sysselsättningsförhållandena. På några områden vill man ha större tidsflexibilitet så att man kan få fram statistiken när den behövs.

På samtliga delområden har vi gått igenom de olika registermetoder vi sett som möjliga. Vi har även där så varit möjligt praktiskt provat de lösningar vi funnit vara mest ägnade att tillgodose de behov som finns. Vi har så långt möjligt försökt beräkna kostnader och uppgiftslämnarinsatser för de förslag vi för fram.

Det föreligger således enligt vår mening nu ett brett underlag för ställningstagande om hur den framtida "FoB-verksamheten" skall utformas. Det framgår av detta underlag att de kvalitets- och produktionstekniska förutsättningarna varierar mellan de olika delområdena liksom konsekvenserna för t.ex. uppgiftslämnandet. Enligt vår mening bör man nu på grundval av det föreliggande utredningsmaterialet kunna ta ställning till ett samlat system för framtida FoB-statistik.

9.2 FOBALTs huvudalternativ

Vid behandlingen av de olika delområdenas register- eller urvalsalternativ har vi gått igenom konsekvenserna i ovan nämnda avseenden och bedömt olika för- och nackdelar. Efter en avvägning mot behoven har vi stannat för en lösning som vi föreslår som det bästa registeralternativet för respektive delområde.

Sammanfattningsvis leder det ovan anförda till följande registermodell som vi alltså ser som vår huvudlösning som alternativ till traditionell FoB:

- ett årligt sysselsättnings- och pendlingsregister skapas som grundas på dels arbetsgivarnas kontrolluppgifter som byggs ut med uppgifter om arbetsställenummer och överenskommen veckoarbetstid, dels ett heltäckande arbetsställeregister i SCBs centrala företagsregister
- årlig statistik tas fram som beskriver de förvärvsarbetande efter såväl bostadens belägenhet (förvärvsarbetande nattbefolkning) som arbetsplatsens belägenhet (förvärvsarbetande dagbefolkning)
- pendlingsdata tas fram vart tredje år
- statistik över bostadshushållen tas fram vart tredje år med hjälp av ett statistiskt hushållsregister grundat på ett totalregister 1985 erhållet genom en begränsad FoB 85 och löpande uppdaterat bl. a. med en flyttanmälan som byggs ut med uppgift om med vem eller till vem man flyttar
- lägenhetsstatistik tas fram vart tredje år med hjälp av ett statistiskt bostadsbyggnadsregister grundat på ett totalregister 1985 erhållet genom en begränsad FoB 85 och löpande uppdaterat bl. a. med en förbättrad inrapportering från kommunerna till SCBs bostadsbyggnadsstatistik
- beskrivningen av sambandet mellan hushållet och den lägenhet hushållet bor i sker 1985 i den begränsade FoB 85 och därefter löpande för dels regional och lokal nivå med hjälp av uppgift om lägenhetsstorlek i flyttanmälan, dels grövre regional nivå med hjälp av urvalsundersökningar med möjlighet att inhämta ytterligare uppgifter om lägenheterna
- yrkesstatistik tas fram vart femte år genom utnyttjande av yrkesuppgiften i inkomstanmälan till sjukförsäkringssystemet kompletterad med uppgifter från lönestatistikens källmaterial
- utbildningsstatistik framställs genom sambearbetning av de individregister som ligger till grund för den löpande utbildningsstatistiken
- vart femte år sammanställs dessa registeruppgifter till en sammanhållen databas som i princip svarar mot de traditionella FoBarna
- inom områdena sysselsättning, pendling, hushåll, lägenhet och utbildning erhålls årligen uppdaterade databaser som också möjliggör uppdragsfinansierade bearbetningar.

Beträffande förslagen om hushålls- och lägenhetsstatistik är det angeläget att stryka under följande:

- under förutsättning att det av oss föreslagna utredningsarbetet om folkbokföring på lägenhet m m realiserar och leder till att bättre register kan utvecklas och införas förutsätter vi att de får avlösa de ovan angivna lösningarna
- om sådana bättre alternativ inte kommer fram anser vi att den av oss föreslagna kontrollundersökningen 1987/88 bör följas av en motsvarande undersökning 1992/93 och att de får utgöra ett underlag för ställningstagande till behovet av direktinsamling från allmänheten 1990 och 1995.

9.3 Huvudalternativet jämfört med traditionell FoB

Det är emellertid inte enbart inom varje delområde för sig nödvändigt att söka komma fram till fungerande registeralternativ. Det är också angeläget att söka göra en övergripande bedömning av hela det system som en framtida registerlösning innebär. Vi skall därför söka belysa konsekvenserna i några väsentliga avseenden.

Det är därvid angeläget att slå fast förutsättningen för vårt utredningsarbete så som regeringen angivit det i sina direktiv. Vi skall ta fram metoder som kan ersätta insamlingen av uppgifter direkt från allmänheten. Det är ofrånkomligt att man vid ett ställningstagande med den räckvidd det här är fråga om i första hand jämför med det man lämnar, dvs en traditionell FoB. För att så långt möjligt göra en sådan jämförelse rättvisande går vi i det följande igenom de mer övergripande effekterna av våra lösningar. Vi jämför därvid först

- FOBALTs huvudalternativ enligt ovan med en registerbaserad lösning med utgångspunkt i en begränsad FoB 85 och
- traditionella FoBar vart 5e år.

För båda modellerna behandlas de centrala problemen

- innehåll, relevans
- aktualitet
- kvalitet
- kostnader
- uppgiftslämnande
- jämförbarhet.

Innehåll, relevans, aktualitet: I några avseenden ger vår modell med registerbaserad information *fördelar*

- förutsättningar skapas för en starkt efterfrågad årlig regional sysselsättningsstatistik; de begränsade ofullständigheter i mätningarna som uppkommer genom att data om oavlönade medhjälpande familjemedlemmar inte kommer att ingå bedöms ha begränsad betydelse,
- förutsättningar skapas för att tillgodose kraven på en mer frekvent statistik om hushåll, lägenheter och pendling,
- förutsättningar skapas för att påbörja uppbyggnaden av ett utbildningsregister; till en början kommer registret dock att sakna viss utbildning särskilt för de äldre samt huvuddelen av invandrarnas utbildning,
- förutsättningar skapas för att dessutom vid behov på uppdragsbasis kunna tillgodose behoven av statistik även på låg regional nivå om sysselsättning, pendling, hushåll, lägenheter och utbildning genom att årligen uppdaterade register finns tillgängliga,
- de löpande registren bör möjliggöra samordning med annan statistik inom respektive område.

I några andra avseenden kommer registerlösningen att innebära *nackdelar*

- statistiken blir beroende av administrativa systems framtida existens, innehåll och driftsäkerhet,
- möjligheterna att statistiskt beskriva hushållens bostadsförhållanden är begränsade,
- skilda mättidpunkter gäller för några variabler.

Även FoB i den hittillsvarande utformningen har såväl fördelar som nackdelar som är viktiga att beakta.

De väsentligaste *fördelarna* är

- den inbördes konsistensen mellan uppgifterna genom att de dels är lämnade vid samma tillfälle, dels avser en gemensam mättidpunkt/mätperiod, dels är definitionsmässigt samordnade,
- att FoB utgör en organisatorisk och mätteknisk potential för att samla in angelägen information från allmänheten som kan samordnas med andra FoB-data,
- att FoB kan ge väsentliga basuppgifter för annan statistikproduktion inom SCB.

De väsentligaste *nackdelarna* är

- den bristande aktualiteten i FoB-resultaten som uppkommer dels genom att räkningarna hittills i regel genomförts vart femte år, dels som en följd av att bearbetningen är tidsödande. Detta leder till att senast tillgängliga data ibland kan vara 6-7 år gamla,
- den bristande tidsflexibiliteten.

Kvalitet, jämförbarhet. En övergång från en metod med från allmänheten direktinsamlad information till en metod som bygger på data som hämtas från olika registersystem med i vissa fall individbaserad, i andra fall företagsbaserad information innebär problem.

Problemen är av två slag dels vid själva övergångstillfället då man vill jämföra gamla och nya data, dels i fortvarighetstillståndet såväl vad gäller kvaliteten i tvärsnittsskattningar som vid jämförelser över tid. Vår registerlösning kommer sålunda att skapa vissa problem vid jämförelsen med senast tillgängliga FoB-data. Vissa täckningsbrister och skillnader i underlaget gör att direkta jämförelser inte utan vidare är möjliga. Det blir därför nödvändigt att på några viktiga punkter komplettera registerlösningen med särskilda studier för att beskriva länkarna mellan de båda systemen.

Vad gäller sysselsättning-pendling har vi redan konstaterat att ett visst individbortfall jämfört med FoB kommer att uppstå genom att oavlönade medhjälpande familjemedlemmar inte ingår. Även i övrigt kommer populationsavgränsningen att påverka jämförbarheten. Det är därför nödvändigt att i samband med den första mätningen 1985 genomföra en särskild intervjuundersökning som belyser konsekvenserna av metodförändringen. Denna bör anknytas till AKU.

Metoden för sysselsättning-pendling bygger på att ett nytt material insamlas varje år. Vi får alltså inte några uppdateringsproblem i detta regis-

ter. Man torde däremot få räkna med att det kommer att ta någon tid innan uppgiftslämnandet fungerar utan bekymmer.

När det gäller beskrivningen av hushåll och lägenheter kommer utgångspunkt att tas i från allmänheten direktinsamlad information år 1985 av i princip samma slag som i en traditionell FoB. För dessa variabelområden är det inte länken mellan 1980 och 1985 som måste beskrivas utan det är i stället utvecklingen i fortvarighetstillståndet som kan komma att skapa vissa kvalitetsproblem. Som vi visat är det nämligen möjligt att hushålls- och bostadsbyggnadsregistren efter en tid kan komma att få något sämre kvalitet. Då det är omöjligt att nu bedöma vilken effekt de olika förslag till motåtgärder vi för fram kan få är det nödvändigt att efter några år i en särskild undersökning kontrollera dessa båda register.

Yrkesregistret kommer att ha ett större bortfall än vad som funnits i FoB. Även denna variabel bör kvalitetsundersökas i samband med en AKU-undersökning 1985. Utbildningsregistret är nytt och kräver i och för sig ingen direkt jämförande beskrivning. Det är dock angeläget att även detta register kontrolleras på urvalsbasis i samband med en AKU-undersökning.

Även i FoB har det funnits problem att jämföra resultaten från olika räkningar. Dels har det skett ändringar i avgränsningar och definitioner som medfört att det ibland varit svårt att tolka utvecklingen över tid. Dels – och framför allt – har det varit svårt att samordna och jämföra statistiken från FoB och den löpande statistiken på motsvarande område.

Vi vill här understryka det angelägna i att på ett realistiskt sätt väga kvaliteten i tvärsnittsskattningarna mot kvaliteten i en tätare information för förändringsbedömningar. Betydande svårigheter finns med att bedöma utvecklingen över tid från punktskattningar med långa avstånd mellan mätningarna som i FoB. Man känner inte förändringen under mellanliggande år och har svårt att bedöma den underliggande trenden i utvecklingen. Mer frekventa data ger givetvis bättre förutsättningar att bedöma utvecklingen.

Uppgiftslämnande. I en traditionell FoB av 1980 års omfattning som berör samtliga svenska hushåll kan uppgiftslämnarinsatsen beräknas till ca 1,5 milj timmar fördelade på 1.1 milj timmar för allmänheten och 0.4 milj timmar för fastighetsägarna. Enligt vår huvudlösning skulle uppgiftslämnandet i samband med uppläggningsen av det nya systemet och löpande under de första fem åren uppgå till sammanlagt ca 1,3 milj timmar fördelade med 0,6 milj timmar för allmänhet/fastighetsägare i den begränsade FoB 85 och 0,7 milj timmar för arbetsgivarna. Om någon ytterligare direktinsamling från allmänheten inte blir nödvändig kan i ett fortvarighetstillstånd uppgiftslämnandet beräknas till ca 0,4 milj timmar under en första femårsperiod, och huvudsakligen bestå av arbetsgivarnas uppgiftslämnande på den utbyggda KU. Det är samtidigt rimligt att anta, bl. a. utifrån våra olika kontakter med arbetsgivarna, att deras resursinsats kan komma att bli lägre efterhand som uppgiftslämnandet blir rutin.

Register	Uppglämnare	1 000-tals timmar		Totalt
		Uppläggn	Löpande 5 år	
Begr FoB 85: I	Fastäg/Allm	600	—	600
Utbyggd KU	Arbetsgiv	260	360	620
Hushållsreg	Allmänhet	—	50	50
Bostadsbyggnreg	Kommuner	3	35	38
Yrkesreg	Allmänhet	—	0	—
Utbildningsreg	Skolor	0	0	—
Totalt		0.9 milj	0.4 milj	1.3 milj

K o s t n a d e r. SCB har i anslagsframställningen för 1983/84 pekat på att viss detaljplanering och provverksamhet som måste föregå 1985 års statistik måste påbörjas redan 1983/84. SCB begärde således 1 milj kronor för denna verksamhet budgetåret 1983/84.

I våra resursberäkningar har vi försökt identifiera de kostnadsposter som kan bli aktuella i våra alternativa förslag. I följande sammanställning redovisas kostnaderna för vår huvudlösning med en begränsad FoB enligt alternativet FoB 85: I. Där sker en uppdelning på andra offentliga myndigheter och SCB. Vi har vidare skilt mellan rena uppläggningskostnader — huvudsakligen av engångskaraktär — och löpande kostnader. Uppläggningsinsatserna ligger i huvudsak på 1984/85. Begränsad FoB 85 avslutas emellertid först under 1987/88. Slutligen har en summering skett över en 5-årsperiod för att kunna göra en jämförelse med kostnaderna för en traditionell FoB.

Uppläggningskostnader (milj kr)	Andra myndigheter	SCB	Totalt
Begränsad FoB 85: I (t. o. m. 87/88)	23.0	28.0	51.0
Sysselsättningsregistret (utbyggd KU)	0.6	1.8	2.4
Hushållsregistret	0.5	1.0	1.5
Bostadsbyggnadsregistret	—	0.8	0.8
Yrkesregistret	0.05	—	0.05
Utbildningsregistret	0.06	0.5	0.6
Totalt	24.2	32.1	56.3
Löpande kostnader under 5 år (milj kr)			
Sysselsättningsregistret (utbyggd KU)	3.0	15.5	18.5
Hushållsregistret	2.3	12.9	15.2
Bostadsbyggnadsregistret	—	7.5	7.5
Yrkesregistret	6.0	5.9	11.9
Utbildningsregistret	0.05	2.0	2.1
Register-FoB	—	3.0	3.0
Totalt	11.4	46.8	58.2

Övergången till ett registersystem kräver betydande engångsinsatser för uppläggningsen. Skälen är att det endast i begränsad utsträckning finns ADB-baserade register som direkt kan användas för statistik. Komplette-

ringar måste göras. Framför allt för hushålls- och lägenhetsdelen blir engångsinsatsen omfattande genom att det är nödvändigt att genomföra en begränsad FoB 85 som bas för registren på detta område. Beräkningarna visar sålunda att uppläggningskostnaderna utgör nästan hälften av de totala kostnaderna för FOBALTs huvudlösning under de första 5 åren. Under förutsättning att det efter uppläggningsen inte blir nödvändigt att i större utsträckning gå ut till allmänheten för att inhämta uppgifter eller att inga större upprättningar i övrigt blir nödvändiga kommer de efterföljande 5-årskostnaderna i ett fortvarighetstillstånd att uppgå till drygt 1/3 av FoB-kostnaderna.

Det är väsentligt att påpeka, att registerlösningen framför allt innebär en påtaglig minskning av kommunernas kostnader, även om man tar hänsyn till deras uppgiftslämnarinsatser som arbetsgivare.

En sammanfattande jämförelse av uppgiftslämnarinsatser och kostnader i en traditionell FoB resp vårt huvudalternativ visar följande:

	Uppgiftslämnarinsatser (milj tim)			Kostnader (milj kr)			
	Arbgiv/ Komm	Allmän- het/ Fastägare	Totalt	Kommun	Andra statl mynd	SCB	Totalt
Traditionell FoB	—	1.5	1.5	62	5	83	150
Huvudalternativet							
Totalt	0.7	0.6	1.3	20	16	79	115
Därav löpande (5 år)	0.4	0.05	0.5	—	11	47	58

9.4 Kvalitetshöjande åtgärder

I vårt arbete har främst med hänvisning till kvalitetsskäl framkommit synpunkter på att det i några väsentliga avseenden vore angeläget att komplettera vår registermodell eller att kombinera direktinsamling och registerstatistik på ett annorlunda sätt. I vissa fall har vi själva övervägt alternativa tillvägagångssätt. De viktigaste är följande:

- Vår registermodell borde för beskrivningen av hushåll och lägenheter kompletteras med direktinsamling från allmänheten vart femte år för att kunna ge kvalitativt tillfredsställande statistik (1).
- För att tillfredsställande länkar skall erhållas mellan gammal och ny mätmetod borde vår registermodell avlösas med en sista FoB av traditionellt slag (2).
- En begränsad FoB 85 kan ges olika omfattning. Man har därvid framför allt diskuterat möjligheterna att ta med uppgifter om yrke och sysselsättning i den begränsade FoB 85 (3).

- Man har även pekat på angelägenheten att bibehålla FoBar av traditionellt slag kompletterade med löpande sysselsättningsstatistik baserad på KU (4).

Konsekvenserna av dessa olika varianter kan sammanfattas sålunda:

(1) Denna modell skulle liksom hittills ge fullständig hushålls- och lägenhetsstatistik vart femte år. Om metoden med den starkt begränsade insamlingen från allmänheten (FoB 85: 1) används skulle kostnaderna i fortvarighetstillståndet ligga ca 50 milj kronor högre än FOBALTs huvudalternativ. Om man helt skulle avstå från registerbaserad hushålls- och lägenhetsstatistik skulle kostnadsökningen bli ungefär hälften så stor.

Om direktinsamling i stället skulle ske vart tionde år blir kostnadsökningen 25 milj kronor.

(2) Vi vill understryka att det ur kvalitetssynpunkt vore att föredra att registermetoden överlag kunde kombineras med en sista FoB i traditionell form. Härigenom skulle erhållas kvalitativt goda länkar för samtliga variabelområden (utom utbildning som inte ingick 1980) mellan den gamla och nya metoden ner på lägsta geografiska enhet, vilket skulle vara av stor betydelse för många användningar.

Kostnaden för en sådan lösning skulle dock ligga i storleksordningen 75 milj kronor högre än vårt huvudalternativ. Uppgiftslämnandet skulle i denna modell öka med ca 1 milj timmar för allmänheten och fastighetsägarna jämfört med FOBALTs huvudalternativ.

(3) Vi har behandlat olika alternativ att genomföra den begränsade FoB 85. I samband därmed har synpunkter framförts på

- hur långt man kan gå i begränsningen av insamling av personblanketter från allmänheten
- metoden att samla in uppgifter om yrke
- angelägenheten att sysselsättningsuppgifter 1985 även insamlas direkt från allmänheten.

Förutsättningarna för att kunna beakta dessa olika synpunkter är följande

- om den starkt begränsade metoden för FoB 85 (FoB 85: 1) visar sig möjlig att genomföra kan yrkes- och sysselsättningsvariablerna inte ingå
- om insamlingstekniska skäl kräver direktinsamling från alla hushåll kan i och för sig uppgiften om yrke och sysselsättning ingå (härvid kan även övervägas att medta färdmedelsvariabeln).

Konsekvenserna av de här behandlade metodförändringarna och tillägganden blir följande

- En utvidgning av direktinsamlingen av uppgifter om hushålls- eller lägenhetsregister till att avse alla hushåll medför dels en kostnad som är 10-15 milj kronor högre än för alt FoB 85: 1, dels ett ökat uppgiftslämnande för allmänheten med inemot 0,2 milj timmar.
- Om FoB 85: 2 eller 3, dvs blankett till alla hushåll, genomförs kan uppgift om yrke medtagas till en marginell kostnad som med ca 3 milj

kronor understiger kostnaden för registerlösningen 1985. Allmänhetens uppgiftslämnande skulle öka med ca 0,2 milj timmar. Kvaliteten i yrkesuppgiften skulle i en sådan lösning ligga något högre, främst beroende på en högre täckning.

- Om FoB 85: 2 eller 3 genomförs kan uppgift om sysselsättning (endast uppgift om arbetets omfattning) medtagas till en marginell kostnad om 10-15 milj kronor och med ett ökat uppgiftslämnande för allmänheten som uppgår till ca 0,1 milj timmar. Motivet härför skulle främst vara att man härigenom får en fullgod länk mellan gamla och nya systemen.

Detta innebär att den sammanlagda kostnadsskillnaden mellan en begränsad FoB 85: 1 och en FoB 85 med yrke och viss sysselsättningsredovisning ligger i storleksordningen 20-30 milj kronor.

Dessutom skulle uppgiftslämnandet för allmänheten öka med ca 0,5 milj timmar.

(4) Denna lösning skulle även framöver ge statistisk information vart femte år för de planeringsområden FoB försörjer och en löpande sysselsättningsstatistik.

Man skulle dock inte annat än för sysselsättnings- och pendlingsområdet nå den högre beredskapen att vid behov kunna göra bearbetningar. Kostnaderna för denna lösning kan också om samma målsättning för KU-lösningen skall gälla som i vårt huvudalternativ – i fortvarighetstillståndet beräknas ligga 150 milj kronor högre. Om man gör den begränsningen att näringsgrensredovisningen enligt registermodellen accepteras utan kompletterande mätning kan merkostnaden beräknas bli 100-110 milj kronor.

9.5 Personal- och organisationskonsekvenser

Då man skall realisera en registerlösning av det slag vi här föreslår uppkommer bl.a. frågan hur verksamheten bör organiseras hos SCB. Skälen härför är flera. De produktionstekniska sambanden i den nuvarande organisationen kan ändras vid övergång till registerbaserade metoder, använda register har beröringspunkter med annan statistik inom SCB, nya användningsområden kan uppstå etc.

FoB har i den hittillsvarande formen utgjort en produktionstekniskt väl integrerad enhet inom SCB med hög kompetens såväl innehållsmässigt vad gäller problemställningar, definitioner, avgränsningar o d som rent tekniskt på registerområdet.

Samtidigt finns i SCB andra produkter och funktioner som innehållsmässigt och tekniskt har beröringspunkter med vad som görs inom FoB.

Vi har i vår bedömning kommit fram till följande principiella inriktning som vi anser bör vara vägledande för organisationen av registerverksamheten.

- För att den framtida organisationen skall kunna fungera effektivt gentemot statistikanvändarna och ge en sakkunnig service inom de olika

problemområdena skall FöB-verksamheten organisationsmässigt så långt möjligt integreras med övrig statistik i SCB inom respektive område.

- Denna integration skall avse all verksamhet som användarkontakter, innehållsplanering, registerhållning, bearbetning och rapportering.
- För att igångsättningen av det nya systemet skall fungera krävs en övergripande styrning och samordning.
- I fortvarighetstillståndet krävs en samordnande funktion, där arbetet med register-FöB bör vara en bas.

Personalmässigt ser vi följande konsekvenser av våra förslag. Huvuddelen av de register som ingår i vårt huvudalternativ förutsätter en årlig uppdatering. Detta innebär att arbetsbelastningen kommer att bli i stort sett densamma varje år. Endast arbetet med yrkesregistret och den särskilda register-FöBen kommer att vara koncentrerat till en begränsad tid – ca två år. Vidare räknar vi med att i starten extra insatser måste göras vid uppbyggnaden av registren.

Under 1984/85 – 1986/87 räknar vi således med en personalinsats hos SCB i storleksordningen 20, 50 resp 35 årspersoner. Därefter blir den årliga personalinsatsen ca 20 årspersoner med en ökning med ca 10 årspersoner under de två budgetår då register-FöB och den intermittenta yrkesstatistiken genomförs.

I dessa beräkningar ingår vissa resurser för uppdragsverksamhet. Det är f n dock omöjligt att bedöma hur den framtida uppdragsfinansierade verksamheten och dess personalbehov kommer att utvecklas om årliga basregister byggs upp enligt våra förslag.

9.6 Sammanfattande bedömning

Det huvudalternativ vi lägger har som nämnts för- och nackdelar. De kan sammanfattas på följande sätt.

Fördelar

- allmänheten berörs av särskilt uppgiftslämnande endast i samband med flyttningsanmälan och den begränsade FöBen 1985
- kostnaderna, inklusive uppläggningskostnaderna, utslagna under en femårsperiod är lägre än i en traditionell FöB
- de allra flesta av de behov som finns av FöB-statistik kan tillgodoses
- behoven av statistik kan tillgodoses på ett mer flexibelt sätt än tidigare
- kraven på tätare anslagsfinansierad statistik av sysselsättning, hushåll och lägenheter kan tillgodoses
- möjligheter finns dessutom för användarna att vid behov på uppdragsbasis beställa bearbetningar av de löpande uppdaterade registren i FO-BALT-systemet över sysselsättning, pendling, hushåll, lägenheter, inkomst och utbildning; sådana bearbetningar kan även ske med utnyttjan-

de av flera av dessa register: sambearbetningar kan även efter vederbörande tillstånd ske hos SCB med andra register

Nackdelar

- statistiken blir beroende av administrativa systems framtida existens, innehåll och driftsäkerhet
- arbetsgivarnas uppgiftslämnande ökar
- svårigheter finns att för vissa register på förhand bedöma i vad mån kvaliteten kommer att hålla i ett fortvarighetstillstånd, dvs om och när totala registerkontroller kommer att behövas
- andra myndigheter berörs genom ingrepp i administrativa system (ändring av kontrolluppgiften och flyttningsanmälan samt ökad dataregistrering i skattesystemet, folkbokföringssystemet och sjukförsäkringssystemet)
- möjligheterna att beskriva sambandet mellan hushåll och deras bostäder på mikronivå är begränsade efter 1985
- samboende kan endast skattas med hjälp av hushållsdata
- skilda mättpunkter för några variabler.

Vid en sammanvägning av dessa olika konsekvenser finner vi följande.

Satt i relation till de statistikbehov vi funnit skulle en fortsatt traditionell FoB-verksamhet innebära att vi fick data som var jämförbara med föregående räkningar och som var sinsemellan samordnade. Däremot skulle vi inte kunna tillgodose väsentliga behov som idag ställs på den statistiska informationen inom dessa områden, nämligen

- mer frekvent och därmed aktuellare information om sysselsättning, pendling, hushåll och lägenheter,
- en större flexibilitet i bearbetningen till tidpunkter som användarna själv bestämmer.

Det finns således enligt vår mening såväl innehållsmässiga skäl som kostnads- och uppgiftslämnarskäl för att pröva möjligheterna att utnyttja registerbaserad information.

10 Långsiktspän och förslag

10.1 Långsiktspän

En avvägning mellan vad som här anförts leder oss till den bestämda slutsatsen att en utveckling i riktning mot en registermodell bör ske i steg på ett sådant sätt att kvaliteten kan hållas under kontroll och att förutsättningar finns för ett så smidigt genomförande som möjligt. Vi föreslår därför att följande åtgärder vidtas.

- Fr o m inkomståret 1985 startar en årlig regional sysselsättningsstatistik byggd på en kontrolluppgift som även innehåller uppgift om arbetsstäl-

lenummer 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.
- Vi måste dock, mot bakgrund av de olika undersökningar vi genomfört, konstatera att en viss osäkerhet finns råder om hur kvaliteten i hushålls- och bostadsbyggnadsregistren kommer att utvecklas under en fortlöpande uppdatering. Därför skall ingå att man under 1987 eller 1988 genomför en kontrollundersökning på urvalsbasis.
- Resultaten från denna kontrollundersökning får bli vägledande för vad som skall göras 1990. Vid mer begränsade kvalitetsbrister kan kompletteringar göras på olika sätt, genom utnyttjande av fastighetstaxeringsmaterial, enkäter o. d. Resultaten av kontrollundersökningen och av det utvecklingsarbete om folkbokföring på lägenhet m m som vi föreslår bör skapa förutsättningar för att ta ställning till en mer långsiktig utveckling.
- Om resultaten från 1987/88 års kontroll pekar på nödvändigheten därav bör en ny kontrollundersökning genomföras 1992/93 och på motsvarande sätt ligga till grund för ställningstagande till vad som skall göras 1995.
- Denna lösning innebär att man under tiden efter 1985 inte kommer att 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). Vi föreslår därför att särskilda undersökningar bör genomföras för denna beskrivning, eventuellt i anslutning till de ovan nämnda kontrollundersökningarna och/eller de större bostads- och hyresundersökningar som SCB med viss intermitens genomför. Härvid bör de statistiska skattningsmetoder som vi prövat och för vilka vi föreslår att utvecklingsarbetet intensifieras vara ett viktigt hjälpmedel.

- 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 registerFoB.

10.2 Förslag

Med hänvisning till de ställningstaganden vi kommit fram till i denna rapport föreslår vi att statsmakterna

- fattar principbeslut om övergång till en registerlösning i enlighet med det av oss förordade huvudalternativet.
- beslutar att insamling av uppgifter om hushåll och lägenheter direkt från allmänheten skall genomföras 1985 (begränsad FoB 85)
- beslutar uppdra åt SCB att under 1983/84 genomföra ett prov med en begränsad FoB 85 enligt alternativet FoB 85: 1
- utfärdar en FOBA.T-lag med i huvudsak det innehåll som framgår av vårt förslag i bilaga 8
- sedan SCB redovisat resultaten av provet med begränsad FoB 85 utfärdar en särskild lag om begränsad FoB och en förordning om register FoB 85
- snarast tillsätter en utredning för att se över frågan om folkbokföring på lägenhet och möjligheterna att skapa ett byggnads-/lägenhetsregister
- anvisar de medel som under budgetåret 1983/84 erfordras hos SCB, RSV och RFV för förberedelser.

Beträffande de medel som under budgetåret 1984/85 krävs för uppläggningsarbeten m m förutsätts respektive myndighet få återkomma i sina ordinarie anslagsäskanden.

Innehållsförteckning

	SID
1 DIREKTIVEN, UTREDNINGSARBETET	40
1.1 Direktiven	40
1.2 Utredningsarbetets uppläggning	41
2 VISSA UTGÅNGSPUNKTER	43
2.1 Internationella rekommendationer	43
2.2 FoB som medel för kontroll av folkbokföringen	44
2.3 Registerbaserad statistik i andra länder	44
3 BEHOV	45
3.1 Sysselsättnings- och pendlingsstatistik	45
3.2 Hushålls- och lägenhetsstatistik	46
3.3 Yrkes- och utbildningsstatistik	48
3.4 Register-FoB	49
4 REGISTERMETODEN SOM ALTERNATIV	49
4.1 Register i tidigare räkningar	49
4.2 Förutsättningar för genomförande	50
5 TEKNISKA ALTERNATIV	52
5.1 Sysselsättning och pendling	53
5.1.1 Allmänt om kontrolluppgiften (KU) som bas för sysselsättnings- och pendlingsstatistik ..	54
5.1.2 Oförändrad KU	55
5.1.2.1 Särskilda pendlingsundersökningar på upp- drag	56
5.1.3 Arbetsställeuppgift i särskild enkät eller på KU och arbetstid från inkomstanmälan till försäkringskassan ..	56
5.1.4 KU utbyggd med uppgift om arbetstid och arbets- ställe	58
5.1.5 Förslag	60
5.1.5.1 Uppgifter om anställda	60
5.1.5.2 Uppgifter om personliga företagare	61
5.1.5.3 Årlig provisorisk sysselsättningsstatistik ...	62
5.2 Hushåll och lägenheter	63
5.2.1 Lägenhetsnummer i folkbokföringen och lägenhets- register	63
5.2.2 Förbättrat register över totalbefolkningen (RTB) ...	64
5.2.3 Statistiskt hushållsregister	65
5.2.4 Fastighetstaxeringsregistret	67
5.2.5 Statistiskt bostadsbyggnadsregister	68
5.2.6 Hushållens bostadsförhållanden	70
5.2.7 Energiuppgifter	71
5.2.8 Förslag	71
5.3 Yrke	72
5.3.1 Folkbokföringen och deklarationerna	72
5.3.2 Lönestatistiska material	72
5.3.3 Sjukförsäkringssystemets inkomstanmälan	73
5.3.4 Kombination av yrkesuppgifter från löneregister och sjukförsäkringssystemet	74
5.3.5 Nomenklaturfrågan	75
5.3.6 Yrke i en begränsad FoB 85	76
5.3.7 Förslag	76

5.4	Utbildning	77
5.4.1	Urvalsundersökningar	77
5.4.2	Utbildningsregister	78
5.4.3	Förslag	79
5.5	Register-FoB	79
5.6	Begränsad folk- och bostadsräkning 1985	80
5.6.1	Allmän fastighetstaxering 1986 (AFT 86) genomförs	81
5.6.2	AFT 86 genomförs inte	82
5.6.3	Förslag	83
6	DATABASER OCH PUBLICERING	83
6.1	Förutsättningar	83
6.2	Anslagsfinansierad statistik	83
6.3	Uppdragsfinansierad statistik	84
6.4	Tätorter	85
7	INTEGRITET, SÅRBARHET OCH SEKRETESS	86
7.1	Gällande lagstiftning	86
7.2	Allmänhetens syn på registermetoden	87
7.3	Slutsatser	88
8	FÖRFATTNINGSGREGLERING M. M.	89
9	ALTERNATIV- OCH KOSTNADSBEDÖMNING	89
9.1	Några utgångspunkter	89
9.2	FOBALT's huvudalternativ	90
9.3	Huvudalternativet jämfört med traditionell FoB	92
9.4	Kvalitetshöjande åtgärder	96
9.5	Personal- och organisationskonsekvenser	98
9.6	Sammanfattande bedömning	99
10	LÅNGSIKTSPLAN OCH FÖRSLAG	100
10.1	Långsiktsplan	100
10.2	Förslag	102

BILAGOR¹

1	Direktiven
2	Tilläggsdirektiven
3	Jämförelse av registeralternativ för sysselsättnings- och pendlingsstatistik
4	Blankett för kontrolluppgift (KU)
5	Blankett för flyttanmälan
6	Blankett för inkomstuppgift
7	Innehåll m m i begränsad FoB 85
8	Lag om folk- och bostadsstatistik

¹ Återfinns i SCB:s fullständiga huvudrapport.

*Bilaga 2***En sammanställning av remissyttrandena över statistiska centralbyråns rapport Nya metoder för folk- och bostadsräkningar****1 Remissinstanserna**

Efter remiss har yttranden över statistiska centralbyråns rapport Nya metoder för folk- och bostadsräkningar avgetts av centralnämnden för fastighetsdata (CFD), datainspektionen, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar, statens vägverk, transportrådet, riksskatteverket, konjunkturinstitutet, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), institutet för social forskning, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, statens planverk, lantmäteriverket, statens industriverk, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Hallands, Värmlands, Gävleborgs och Västernorrlands län, lokala skattemyndigheterna i Stockholm, Karlshamn, Västerås och Kiruna, cancerkommittén, statistikutredningen, datadelegationen, expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU), Haninge, Stockholms, Älvkarleby, Mjölby, Norrköpings, Gotlands, Kristianstads, Helsingborgs, Malmö, Falkenbergs, Göteborgs, Karlstads, Västerås, Gävle, Hudiksvalls, Skellefteå, Umeå och Vilhelmina kommuner, Stockholms läns och Örebro läns landstings kommuner, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen, Sveriges industriförbund, Föreningen för kommunal statistik och planering, Företagens uppgiftslämnardelegation, Försäkringskasseförbundet, Kooperationens förhandlingsorganisation, Länsplanerarnas förening, AB Storstockholms Lokaltrafik samt Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag.

Därjämte har genom skolöverstyrelsen kommit yttrande från länskolnämnderna i Hallands, Malmöhus och Jämtlands län, genom universitets- och högskoleämbetet yttrande från regionstyrelserna för Stockholms, Uppsala och Lund/Malmö högskoleregioner, Stockholms och Göteborgs universitet, genom bostadsstyrelsen yttranden från länsbostadsnämnderna i Södermanlands, Jönköpings, Kristianstads, Skaraborgs, Västerbottens och Östergötlands län samt genom länsstyrelsen i Hallands län ett yttrande från lokala skattemyndigheten i Halmstads fögderi.

2 Behov av folk- och bostadsräkningar

Statistiska centralbyråns (SCB) behovskartläggning visar en efterfrågan av årliga uppgifter om sysselsättning, uppgifter vart tredje år om pendling, hushåll och lägenheter samt uppgifter om yrke och utbildning vart femte år.

De flesta remissinstanserna delar bedömningen om behovet av uppgifterna.

Huvudfrågan i rapporten är om det är möjligt att 1985 och framöver grunda folk- och bostadsräkningarna på register och inte genom enkät till allmänheten. Förslagen bygger i huvudsak på registerlösning kompletterad med en begränsad enkät 1985 till allmänheten.

Många remissinstanser ser med tillfredsställelse på att förslagen ger en mer aktuell statistik. Detta gäller främst variabeln sysselsättning. Många uttrycker emellertid oro för kvaliteten på de framtida uppgifterna främst då variablerna hushåll, lägenhet och yrke.

De 35 remissinstanser som behandlat frågan om en begränsad folk- och bostadsräkning 1985 har alla tillstyrkt förslaget. Några har dessutom förslag till kompletteringar till enkäten.

De flesta remissinstanserna har endast behandlat någon eller några av variablerna:

Bland de remissinstanser som i allt väsentligt finner sig kunna lämna rapportens förslag i princip utan erinran är *institutet för social forskning, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Hallands och Västernorrlands län, Haninge, Mjölby, Malmö, Falkenbergs och Umeå kommuner, Stockholms och Örebro läns landstings kommuner, Sydvästra Skånes kommunalförbund, SACO/SR samt Försäkringskasseförbundet.*

Datainspektionen har i huvudsak inget att erinra mot den föreslagna registerlösningen under förutsättning att allmänheten erhåller information om registreringen och sambearbetningen.

Några remissinstanser pekar på de samhällsekonomiska vinsterna av att ha FoBmaterial.

Datadelegationen:

Datadelegationen anser det vara mycket angeläget att de grundläggande datauppgifter som FoB kan tillhandahålla många olika användare hämtas från en för alla användare gemensam informationskälla vilket befrämjar jämförbarheten. Informationskällan skall vara av hög kvalitet och bygga på för alla gemensamma datadefinitioner. Utöver de grundläggande datauppgifterna kan många användare i t. ex. konkreta planeringssituationer behöva få tillgång till särskilda datauppgifter. Dessa kan då inte tillhandahållas från FoB. Eftersom de kommunala behoven av delområdesuppgifter, dvs. uppgifter för mindre områden än kommuner, är så omfattande skulle ett stort antal kommuner genomföra egna insamlingar om FoB inte funnes tillgänglig. Med FoB kan dessa insamlingar begränsas även om många kommuner får göra kompletterande insamlingar av särskilda datauppgifter.

En för riket gemensam FoB blir därmed troligen en samhällsekonomisk besparing.

Statistikutredningen:

För att kunna tillgodose samhällets informationsbehov behövs bl. a. grundläggande information om personer, företag och fastigheter. Den integrerade informationen om främst individer/hushåll, sysselsättning och bostadsförhållanden har hittills inhämtats i de traditionella folk- och bostadsräkningarna. En del av de uppgifter som insamlats i folkräkningarna finns dock numera tillgängliga i register. Dessa uppgifter har utnyttjats i de senare folkräkningarna och förts samman med uppgifter som inhämtats direkt från befolkningen. Det är en naturlig utveckling att man utnyttjar befintlig registerinformation i statistikframställningen så långt det är möjligt för att minska både uppgiftslämnarbördan och kostnaderna. Samtidigt är det väsentligt att grundläggande krav på sekretess- och integritetsskydd för den enskilde inte eftersätts.

Statistikutredningen är positiv till ett ökat utnyttjande av administrativa register i den framtida statistikframställningen. Nya metoder för folk- och bostadsräkningar kan betyda många fördelar jämfört med en traditionell uppgiftsinsamling, både vad beträffar statistikens periodicitet och dess kostnader. Register som kan ge årliga uppgifter om bl. a. hela befolkningens sysselsättning och hushållstillhörighet kommer att betyda mycket för våra kunskaper om befolkningen, samtidigt som de kan ge underlagsmaterial till betydligt mer ingående analyser om förändringar i befolkningens situation.

3 Årlig sysselsättningsstatistik

De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget i denna del.

Många som är positiva har emellertid fört fram särskilda synpunkter om bland annat kompletteringar av underlaget.

Konjunkturinstitutet:

Den föreslagna metoden att insamla *sysselsättningsuppgifter* via kontrolluppgiften (KU) har enligt institutets uppfattning stora förtjänster, något som institutet också framhållit i sina yttranden över de båda delrapporterna. För att pendlingsstatistik och en god näringsgrensfördelad, regional sysselsättningsstatistik skall kunna framställas behövs en komplettering av KU med en arbetsställeuppgift för flerarbetsställeföretagen, vilket enligt utredningens förslag skulle ske direkt på KU-blanketten. Även detta förslag finner institutet väl underbyggt.

Ur konjunkturinstitutets synvinkel är det dock, som framgår av ovan nämnda yttranden, främst i samband med den lönesummeuppgift som finns på KU som en arbetsställekod är av intresse. Med hjälp av en sådan kod skulle nämligen lönesummeelementen kunna näringsgrensfördelas vilket skulle innebära en säkrare beräkningsgrund för de olika komponenterna i den totalt utbetalda lönesumman. Denna näringsgrensfördelning omöjliggörs dock, som institutet framhållit, om endast delar av materialet innehåller en arbetsställekod. Enligt förslaget i den nu föreliggande slutrapporten skall arbetsställekod endast anges på de KU som lämnas av

huvudarbetsgivaren, dvs. de KU där arbetsgivaren redovisat avdragen preliminär A-skatt" (detaljrapporten sid: 31) och för de personer som under mätmånaden (november) varit anställda hos arbetsgivaren. En betydande del av KU-blanketterna skulle därmed kunna komma att sakna arbetsställekod, vilket med hänsyn till önskemålet att kunna genomföra en näringsgrensfördelad lönesummeberäkning vore olyckligt.

För företagens del torde någon väsentlig lindring av uppgiftslämnarbördan ej uppnås genom att delar av populationen undantas från uppgiftslämnarplikten. Enligt så gott som samtliga företag som deltog i det s.k. Västeråsprovet var arbetsställeuppgiften mycket lätt eller lätt att lämna och detta utan att företagens redovisningssystem anpassats för att kunna lämna de efterfrågade uppgifterna. Institutet skulle vilja förorda att man begär in arbetsställekod på samtliga KU-blanketter så att man därigenom till fullo kan ta tillvara de möjligheter till en god näringsgrensfördelning av lönesumman som införandet av en arbetsställekod på KU öppnar.

Institutet för social forskning:

Utredningen föreslår att uppgifter om arbetstid skall insamlas genom att arbetsgivarna uppger avtalad veckoarbetstid under november månad på kontrolluppgift till inkomsttaxeringen. För att statistiken skall ge en korrekt bild av arbetsvolymen i Sverige är det i hög grad önskvärt att man försöker samla in uppgifter om faktisk arbetstid snarare än avtalad. Vidare är det tveksamt om det är mest väsentligt att få uppgift om arbetstiden i november. Snarare verkar det önskvärt att erhålla uppgifter som avser samma period som för inkomsten, således året. Faktiskt arbetat antal timmar under året, i många fall schablonberäknade, syns vara den mest relevanta arbetstidsuppgiften. Önskar man erhålla en tvärsnittsuppgift för en bestämd månad, t. ex. november, bör det gå att få genom utnyttjande av uppgiften om vilka månader av året som kontrolluppgiften avser. För att förfarandet skall få tillräcklig precision behöver emellertid kvaliteten i denna uppgift höjas, vilket också utredningen föreslår.

Statskontoret:

Statskontoret anser fortfarande – i enlighet med sitt yttrande 1979-02-02 över HBS-utredningen (SOU 1978: 79) – att det finns risk för att man får försämrad kvalitet i och förseningar av de uppgifter som erfordras för taxeringen om man via KU också samlar in uppgifter för statistiska ändamål. Förslaget att samla in statistikuppgifter via KU kommer också för skattemyndigheterna att innebära ett stort merarbete i ett starkt tidspressat skede och ge en markant arbetstopp vid en för skatteadministrationen känslig tidpunkt.

Då de nuvarande KU rutinerna emellertid sedan några år är etablerade och myndigheter och arbetsgivare anpassat sig här till vill statskontoret emellertid inte motsätta sig den av FOBALT föreslagna ordningen med KU. Ett genomförande enligt utredningens förslag förutsätter dock att skattemyndigheterna ges erforderliga resurser för att klara merarbetet och att väsentliga störningar i skatteadministrationen kan undvikas. Statskontoret grundar sitt ställningstagande på att det behov av en årlig regional sysselsättningsstatistik som FOBALT redovisar är så stort att det motiverar de extra kostnader som rutinerna medför.

Innan ställning tas till den föreslagna förändringen av KU och därmed sammanhängande rutiner bör man enligt statskontorets mening pröva möj-

ligheten av att låta SCB svara för beredning av felaktigt eller ofullständigt ifyllda uppgifter på KU för att därmed mildra påfrestningar för skatteadministrationen. Detta kan alternativt ske i efterhand på grundval av ADB-registrerad information. Man borde också kunna överväga att införa en blankettekniskt modifierad KU där statistikuppgifterna avskiljs och överlämnas till SCB för beredning och registrering.

Oavsett vilket alternativ som kan komma att införas anser statskontoret att taxeringslagens sanktioner mot företag som brister i KUrapporteringen inte bör göras tillämpliga för den del som avser uppgiftslämnande för statistik.

Länsstyrelsen i Värmlands län:

Länsstyrelsen anser att den av utredningen föreslagna lösningen kan tillstyrkas. Sysselsättningsförändringar inom varje enskild kommun kan då fortsättningsvis beskrivas årligen och tillgodosöras därmed det behov av aktualitet i sysselsättningsstatistiken som länsstyrelsen har.

Det är knappast realistiskt att tro att sysselsättningsredovisningen på de skatteadministrativa kontrolluppgifterna kommer att fungera tillfredsställande direkt. Kontrollarbetet kommer därför utan tvivel att bli omfattande under de första åren som systemet är i drift.

Statistikutredningen:

Behovet av en årlig sysselsättningsstatistik är väl dokumenterat sedan lång tid tillbaka. Statistikutredningens arbetsgrupper är positiva till FOBALT:s förslag att insamla uppgifterna via kontrolluppgiften (KU). Som FOBALT också föreslår är det nödvändigt att komplettera informationen på KU med uppgifter om arbetsställe och arbetstid. En viktig förutsättning för att få en tillfredsställande statistik är naturligtvis också en välfungerande ajourhållning av SCB:s arbetsställeregister.

En årlig sysselsättningsstatistik på registerbas bör betyda att man kan minska AKU:s månatliga urval, som tidigare utökats för att förbättra den regionala redovisningen. Detta är ett exempel på att man inte bör se registeruppgifterna enbart som en ersättning för en traditionell folkräkning utan nyttan och kostnaderna bör även sättas i förhållande till besparingar som kan göras på andra nu existerande statistikprodukter.

Datadelegationen:

SCB:s förslag vad gäller arbetad tid (en vecka i november) på kontrolluppgiften kan knappast kontrolleras på ett rimligt sätt oavsett om blankett-rutan är ifylld eller ej, varför förslaget avstyrks. SCB:s förslag att insamla uppgift om arbetsställeidentiteten på kontrolluppgiften tillstyrks. SCB bör dock tillstålla företag med flera arbetsställen uppgift om arbetsställeidentiteter året innan redovisningsåret så att företagen ges möjlighet att ta in arbetsställeidentiteten i sin personalredovisning.

Mjölby kommun:

Mjölby kommun delar utredningens uppfattning att en utökad kontrolluppgift (KU) avseende anställda samt SCB:s inkomstregister och CFR avseende företagare bör vara en framkomlig väg att skapa ett sysselsättnings- och pendlingsregister.

Denna lösning förutsätter en koppling till ett heltäckande arbetsställere-

gister, som ännu ej tagits i bruk. Mjölby kommun befarar att problem kan uppstå i och med upprättande och ajourhållande av detta arbetsställeregister. Svårigheterna bör kunna övervinnas men skall inte underskattas.

Norrköpings kommun:

För att kvaliteten på sysselsättningsstatistiken skall kunna säkerställas är det viktigt, att både skattemyndigheterna och SCB tilldelas nödvändiga resurser för granskning och rättning av kontrolluppgifternas data om arbetsställen och arbetstider.

Det är även angeläget att arbetsgivarna får en positiv attityd till att besvara den utökade kontrolluppgiften. En sådan attityd kan skapas genom att SCB informerar om nyttan av den årliga sysselsättningsstatistiken och genom att olika former för informationsåterföring skapas till såväl företagen som deras organisationer.

Helsingborgs kommun:

Kommunstyrelsen vill i detta sammanhang trycka på kravet på godtagbar kvalitet i den föreslagna sysselsättningsstatistiken. Vid övergången till årlig sysselsättningsstatistik bör, för att säkerställa ett samband mellan den gamla och den nya metoden, på personblanketten vid FoB 85 även sysselsättningsuppgifter tas med.

Flera av de remissinstanser som företräder det privata näringslivet avstyrker förslaget om en utbyggd kontrolluppgift för sysselsättningsstatistiken. Även riksskatteverket och en av de tillfrågade lokala skattemyndigheterna ställer sig avvisande till förslaget.

Bland de remissinstanser som avvisar förslaget märks följande.

Riksskatteverket:

Mot bakgrund av — — — KU:s centrala roll i skattesystemet och den tidspress under vilken beredning och registrering av KU sker anser RSV att man inte bör störa en så känslig rutin med fler uppgifter. Enligt RSV:s mening bör KU endast innehålla information som är nödvändig för taxeringen och krediteringen av källskatt. Att på KU kräva in andra uppgifter är riskabelt bl. a. av följande skäl. Dels försvåras arbetsgivarnas arbete med KU, vilket kan innebära förseningar av inlämnandet. Dels kan det befaras att ju flera uppgifter KU innehåller desto sämre fylls blanketten i av arbetsgivarna. Skulle kvaliteten på uppgifterna försämrats är det mycket allvarligt eftersom KU skall ligga till grund både för taxeringen och för krediteringen av källskatt. RSV anser alltså att det är en stor nackdel för skatteadministrationen att på KU kräva in uppgifter som främst är avsedda för statistiska ändamål.

RSV hyser vidare vissa farhågor om att — om nu uppgifter om arbetstid och arbetsställe krävs in via KU — ytterligare krav kan komma att ställas på skatteadministrationen vad avser insamling av andra uppgifter än sådana som behövs för folkbokföring och beskattning.

Lokala skattemyndigheten i Stockholm:

KU är i princip en uppgift från arbetsgivaren till skattemyndigheten. Den informationsmängd som landets skattemyndigheter via KU mottar under januari månad är omfattande. Tiden för registrering av all denna

information är begränsad. Arbetet utförs under tidspress. LSMS avstyrker förslaget att utöka arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet på KU med uppgifter som inte avser taxeringsarbetet. Det skulle öka tidsåtgång och kostnader för beredning och registrering och därmed försena starten för den årliga deklarationsgranskningen. Tidtabellen för denna är redan nu mycket snäv.

Det måste ifrågasättas om lokal skattemyndighets personalresurser och tillgång till registreringsutrustning är dimensionerade att klara av ytterligare uppgifter utan att arbetets kvalitet sänks och/eller tidsramarna överskrids.

Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges industriförbund:

Vi anser från organisationernas sida att FOBALT:s förslag till huvudlösning, utvidgad KU, måste avfärdas av främst följande skäl:

- Det skulle samhällsekonomiskt sett bli alltför dyrbart. SCB:s beräkningar visar på vissa besparingar vid jämförelse mot en traditionell FoB. SCB:s kalkyler är direkt missvisande, då man förbisett att inräkna företagens uppgiftslämnarkostnader i kostnadskalkylen.
- Den föreslagna integrationen mellan statistik- och uppbördsrutinerna skulle medföra risker för allvarliga störningar av uppbördsarbetet i olika led samt skapa en försämrad flexibilitet i uppbördssystemet inför ändringskrav. Uppbördsrutinen är av sådan samhällsekonomisk betydelse att den inte får utsättas för dylika störningar och bindningar.
- Det innebär ett i flera avseenden försämrat dataskydd för företag och deras anställda.
- Det innebär också ett utökat uppgiftslämnande för företagen. Eftersom statistikbehovet kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt med andra metoder för sysselsättningsmätningen utan utökad uppgiftsbörda för företag är alternativet att betrakta som onödigt betungande och därför olämpligt.
- Det motiveras också i utredningsförslaget av behovet av pendlingsstatistik. Enligt vår bedömning blir kvaliteten i denna pendlingsstatistik så undermålig att den inte kan anses motivera de ökade kostnader och besvär som är förenade med det extra uppgiftslämnandet.

Vi förordar från organisationernas sida alternativet "oförändrad KU".

Enligt vår bedömning är detta alternativ

- mest ändamålsenligt sett ur kostnadssynpunkt
- tillräckligt informativt för att tillgodose alla viktigare informationsbehov. Jämfört med en traditionell folkräkning skulle årliga sysselsättningsmätningar medge en fortlöpande uppföljning av sysselsättningsutvecklingen på olika regionala nivåer. Kvaliteten och precisionen i denna sysselsättningsstatistik skulle bli unik sett ur internationellt perspektiv
- mest lämpat för en bearbetning som måste kunna garantera ett betryggande dataskydd. Personposten bör i detta alternativ utan men för statistikframställningen kunna avidentifieras före utlämnandet från RSV.

Skulle vårt förord för alternativet "oförändrad KU" ej vinna gehör från statsmakternas sida förordar organisationerna en fortsatt tillämpning av systemet med folkräkningar i traditionell ordning.

Företagens uppgiftslämnardelegation:

Delegationen anser inte att presenterade kalkyler ger en informativ bild av kostnaderna.

Kalkylerna visar att resursåtgången, när huvudalternativet ställs mot en

traditionell FoB, minskar med ca 0,2 milj. uppgiftslämnartimmar samt med ca 35 milj. kr. Tabblån är missvisande. Utredningen jämför allmänhetens uppgiftslämnarinsatser med företagens utan att klargöra att de bägge timuppgifterna inte är jämförbara sett från samhällsekonomiska utgångspunkter. Beloppsuppgifterna avser dessutom *endast* myndigheternas kostnader.

— — —
Inräknas företagens uppgiftslämnarkostnader, framstår nämligen systemalternativet registerbaserad räkning enligt FOBALT:s huvudalternativ som väsentligt dyrare än en traditionell FoB. Vid ett skäligt timpris av 200 kr. (valt som företagens genomsnittliga alternativkostnad per arbetad timme) blir resultatet i stället en kostnadshöjning för samhället på över 150 milj. kr. att jämföras med de angivna besparingar på 35 milj. kr. Dessa kostnadsskillnader baseras på den uppgiftslämnartid som SCB skattat och som knappast är tilltagen i överkant. FOBALT:s huvudalternativ måste således avstyrkas på grund av förslagets direkta kostnadseffekter sett ur samhällelig synvinkel.

Delegationen anser att det ur uppgiftslämnarsynpunkt och uppbördssynpunkt är synnerligen olämpligt att KURutinen belastas med särskilda uppgiftskrav för statistikändamål. Tillkomna uppgiftskrav kan på ett allvarligt sätt störa företagens arbete med KURapporteringen till skattemyndigheter och anställda. Dessa rutiner måste i regel utföras under en sådan tids- och kapacitetspress att ytterligare arbetsmoment får bedömas som uteslutna. Delegationen erinrar om att KUMaterialet numera intar en särställning genom att det också utnyttjas som underlag för krediteringen av de anställdas skatter.

Delegationen förordar för egen del alternativet oförändrad KU, om sysselsättningsmätningarna skall baseras på tillgängligt, rikstäckande registermaterial. Delegationen vill därvid påminna om möjligheterna att eventuellt använda de skatteadministrativa uppbördsdeklarationerna som informationskälla för sysselsättningsmätningar. FOBALT har avstått från att redogöra för detta material och dess användbarhet för statistik.

4 Pendlingsstatistik

De remissinstanser som har yttrat sig särskilt om förslaget till pendlingsregister är i allmänhet positiva. Från flera håll framhålls det att värdet av statistiken skulle höjas om uppgift om färdmedel togs med. Skälen för detta utvecklas bland annat av följande remissinstanser.

Transportrådet:

Det har i olika sammanhang framkommit att det var mycket olyckligt att variabeln färdstätt till/från arbetet inte var med i FoB 80. Färdstättvariabeln har central betydelse för samhällsplaneringen på olika nivåer och ingår som en förutsättning för vissa planeringsmodeller. Utvecklingen har dessutom gått mycket snabbt sedan den senaste redovisningen från FoB 75. Kollektivtrafiken har byggts ut och ökat snabbt, en utveckling som fortgår. Kunskapen om förändringarna på lokal och regional nivå är emellertid mycket begränsade. Det vore därför mycket värdefullt om en ny

mätning av färdmedelsvariabeln kunde ske. Det är inte möjligt att få in denna via en registerlösning. Däremot skulle det vara möjligt att få in färd sätt till/från arbetet via den begränsade FoB som utredningen föreslagit att genomföras 1985.

Malmö kommun:

Pendlingsuppgifter vart tredje år, som utredningen föreslår, är acceptabelt. En mer frekvent pendlingsstatistik är till nytta, inte minst för den kommunala trafikplaneringen. En intressant variabel i detta sammanhang är valet av färdmedel. Denna har funnits med i tidigare folkräkningar men slopades av kostnadsskäl i FoB 80. FOBALT föreslår inte heller att val av färdmedel skall finnas med i framtiden. I stället hänvisas till att kommunen kan erhålla utdrag från pendlingsregister som underlag för egna urvalsundersökningar.

Att kommunen kan göra egna undersökningar med lokalt relevanta frågeställningar är positivt, men innebär samtidigt att ansvar och kostnader för delar av statistikproduktionen övervältras på kommunen. Kommunernas möjligheter till egna bearbetningar, får inte vara en genväg till besparingar vid SCB.

Några kritiska röster har höjts. Från *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges industriförbund* framförs följande:

FOBALT ägnar stor uppmärksamhet åt pendlingsstatistiken. Vi ifrågasätter inte utredningens behovsinventeringar, men vi ifrågasätter om mätningen av arbetsreseströmmarna enligt utredningens modell fyller någon reell informationsfunktion. Utvecklingen inom tjänsteproduktionen bidrar exempelvis med en hög men i FOBALTmodellen knappast registrerbar rörlighet. En pendlingsstatistik i övrigt utan någon färdmedelsredovisning och utan uppgifter om arbetstidens förläggning torde knappast ha ett värde för användarna som ens tillnärmelsevis motsvarar de extra kostnader och besvär som denna statistik skulle medföra.

Vi avstyrker av anförda skäl en påföring av arbetsställenummer på KU.

5 Hushålls- och bostadsstatistik

De flesta remissinstanserna tillstyrker och i många fall högprioriteras förslaget att tillsätta en utredning om att folkbokföringen i framtiden skulle ske på lägenheter och inte på fastigheter. Från många håll framhålls att därigenom kan man få fram ett lägenhetsregister vilket skapar möjligheter till en fungerande statistik om hushåll och lägenheter.

Många remissinstanser ser förslagen att bygga upp statistiska hushålls- och bostadsbyggnadsregister som kortsiktiga nödlösningar.

Flertalet av de remissinstanser som särskilt yttrat sig över denna del av FOBALT:s förslag oroar sig för kvaliteten på uppgifterna i registren. Flera remissinstanser avstyrker helt förslagen i denna del och menar att resurserna borde koncentreras på att bygga upp ett fungerande lägenhetsregister.

Bland de remissinstanser som tillstyrker förslagen om än ibland med viss tvekan märks följande.

Konjunkturinstitutet:

Beträffande förslaget om ett statistiskt hushållsregister med utgångspunkt i en begränsad FoB 1985 och en från denna tidpunkt fungerande ändrad flyttningsanmälan är institutet fortfarande inte övertygat om att den efterfrågade informationen om hushållens struktur bäst erhålles genom en sådan totalundersökning. Vid uppbyggnaden av ett register av detta slag måste också rimlig hänsyn tas till integritetsaspekterna. Möjligen skulle urvalsundersökningar vara tillfyllest eller kanske t. o. m. bättre för dessa statistikbehov. I varje fall vill institutet understryka utredningens påpekande att det av utredningen föreslagna alternativet behöver utvärderas på urvalsbasis.

Institutet har funnit att om utredningens förslag till uppbyggnad av ett statistiskt bostadsbyggnadsregister genomförs skulle detta medföra förbättringar av underlaget för det analys- och prognosarbete som bedrivs vid institutet. Mot bakgrund av ombyggnadsverksamhetens ökande omfattning vill institutet därvid särskilt framhålla behovet av en utvidgning av rivnings- och moderniseringsstatistiken till att även omfatta småhus. Institutets huvudsakliga inriktning på kortsiktigt analys- och prognosarbete innebär att det är angeläget att uppgifterna i detta register finns tillgängliga snarast möjligt efter att dessa ändrats genom uppdateringar. Detta aktualitetskrav torde kunna tillgodoses genom att materialet görs tillgängligt i de av SCB:s databaser ur vilka data kan hämtas via terminaler.

Statskontoret:

Statskontoret anser dock att de behov som skulle kunna motivera ett lägenhetsregister inte är särskilt tunga. Uppbyggnaden och aktualiseringen av ett lägenhetsregister inrymmer säkerligen en lång rad besvärliga administrativa problem och medför avsevärda kostnader. Mot bakgrund härav kan en särskild utredning knappast motiveras. Man bör därför, i vart fall tills vidare, söka tillgodose kraven på hushålls- och lägenhetsstatistik genom de mera kortsiktiga åtgärder FOBALT angett.

Länsstyrelsen i Stockholms län:

I det korta tidsperspektivet föreslår utredningen upprättandet av ett statistiskt hushållsregister och ett statistiskt bostadsbyggnadsregister. Till grund för registren skall ligga en ny insamling från allmänheten, en begränsad FoB 85. Länsstyrelsen anser att kvalitetsaspekten måste noga beaktas och stöder utredningens förslag om kontrollundersökningar. Förutom den eventuellt bristande kvalitén utgör det faktum att ingen koppling kan ske mellan hushålls- och bostadsbyggnadsregistret en ytterligare svaghet. Då analyser av hushållens bostadsförhållanden har stor betydelse i länsstyrelsens prognosverksamhet, anser länsstyrelsen det vara en kraftig försämring om inte hushållen kan kopplas till ett åldersfördelat bostadsbestånd efter FoB 85.

Länsstyrelsen anser vidare att det skulle vara av stort värde om bostadsregistren kunde byggas ut eller kopplas till ett byggnadsregister. Något sådant finns inte för närvarande, men skulle vara av stort värde för bl. a. fysisk planering, civilförsvar och kulturminnesvård.

Bland det stora antalet remissinstanser som avstyrker förslagen i denna del märks följande.

Svenska kommunförbundet:

Tillskapandet av ett hushållsregister och ett bostadsbyggnadsregister kan enligt styrelsen endast uppfattas som en övergångslösning. Möjligheterna att med deras hjälp beskriva hushållens bostadsförhållanden är nämligen begränsade och uppgifter om icke gifta samboende kan ej erhållas. Dessa register utgör därför inget egentligt alternativ till hittillsvarande informationsförsörjning. Dessutom förväntas kvalitetsproblem och krav finns på särskilda undersökningar som komplement. Till fördelarna hör dock att registren ger möjlighet till viss årlig redovisning av uppgifter om hushåll och bostadsbyggnader samt att ett bostadsbyggnadsregister skulle kunna utgöra en hjälp vid uppbyggnad av ett byggnads/lägenhetsregister. Det är emellertid viktigt enligt styrelsens uppfattning att klara ut om dessa fördelar uppväger de kostnader och den osäkerhet som är förenad med denna lösning. Mot bakgrund av vad som ovan sagts förefaller det ganska troligt att en ny begränsad FoB ändå måste genomföras 1990 i avvaktan på en permanent registerlösning. Det av utredningen föreslagna principbeslutet om övergång till en registerlösning kan under alla förhållanden lämpligen vänta tills frågan om byggnads/lägenhetsregister utretts.

Centralnämnden för fastighetsdata:

Sammanfattningsvis har CFD inte övertygats om behovet av en redovisning av den detaljeringsgrad som utredningen föreslår. CFD ifrågasätter också om register av det slag som utredningen föreslår kommer att kunna ajourhållas på ett tillfredsställande sätt. Mot bakgrund härav avstyrker CFD utredningens förslag om lägenhetsregister och statistiskt bostadsbyggnadsregister. Enligt CFD:s bedömning kan tillräcklig noggrannhet uppnås genom en redovisning av uppgifter per byggnad. En redovisning per byggnad är att föredra också av det skälet att intresse för uppgifter om byggnader föreligger även utanför folk- och bostadsräkningsssammanhang. Ajourhållningen av registeruppgifter underlättas av detta.

Redovisning av uppgifter om byggnader underlättas om ett basregister över byggnader finns. Ett sådant register kan, såvitt CFD kan bedöma, byggas upp med fastighetsdatasystemet som bas genom relativt sett små resursinsatser.

Länsstyrelsen i Värmlands län:

Länsstyrelsen kan konstatera att den enda kvalitativt acceptabla registerlösningen är den som grundar sig på ett gemensamt lägenhetsnummer såväl i folkbokföringen som i ett lägenhetsregister. Det utredningsarbete som FOBALT föreslår skall igångsättas för att närmare undersöka förutsättningarna för nämnda registerlösning är mycket angeläget och bör bedrivas skyndsamt. Länsstyrelsen förordar att ett system med lägenhetsnummer införs så att en fullständig registerlösning i fråga om hushåll och lägenheter kan vara klar omkring 1990.

De provisoriska registerlösningar som i det kortare perspektivet föreslås av utredningen kommer troligen att ge en statistikinformation av tvivelaktigt värde. Länsstyrelsen kan konstatera att den "registerlösning" som gjordes i samband med FoB 80, där fastighetstaxeringen låg till grund, har

lett till en klar kvalitetsförsäkring i jämförelse med tidigare FoB: ar. Länsstyrelsen kan för sin del därför inte förorda att man i en FoB 85 använder sig av de föreslagna provisoriska registerlösningarna utan förordar att datainsamlingen sker på "vanligt sätt".

Många av de tillfrågade kommunerna är mycket skeptiska till föreslagna registerlösningar. De föredrar ett framtida lägenhetsregister. Några exempel bland dessa är följande.

Helsingborgs kommun:

Kommunstyrelsen anser att den enda på sikt acceptabla registerlösningen är den som bygger på ett gemensamt lägenhetsnummer såväl i folkbokföringen som i ett lägenhetsregister. Lägenhetsregister förekommer redan i dag i ett antal administrativa tillämpningar, bl. a. hos flertalet större fastighetsägare, vilkas register använts redan vid tidigare folk- och bostadsräkningar.

Kommunstyrelsen ställer sig mycket tveksam till en kortsiktig lösning med statistiska bostads- och hushållsregister. Det riktiga måste vara att från början satsa på en registerlösning som bygger på ett gemensamt lägenhetsnummer i folkbokföringen och i ett lägenhetsregister.

Göteborgs kommun:

Kommunstyrelsen konstaterar att den kvalitativt acceptabla registerlösningen är den som grundar sig på ett gemensamt lägenhetsnummer i folkbokföringen och i ett lägenhetsregister. Det är av stor vikt att det av SCB föreslagna utredningsarbetet startas och att det bedrivs skyndsamt. Enligt kommunstyrelsen bör riktlinjerna för det fortsatta arbetet vara att registerinformationen kan ligga till grund för produktion av hushålls- och lägenhetsstatistik senast fr. o. m. år 1990.

Förslaget från FOBALT till registerlösning i det kortare tidsperspektivet kan inte tillgodose behovet av hushålls- och lägenhetsstatistik på ett acceptabelt sätt. Förslaget är enbart att betrakta som en tillfällig nödlösning.

Hudiksvalls kommun:

En viktig bit i systemet skjuts dock på framtiden. Det gäller kopplingen mellan hushåll och lägenheter, dvs. det viktiga planeringsunderlag som beskriver befolkningens boendeförhållanden och bostadsstandard. Här redovisas en interimistisk nödlösning och den viktiga integrationsnyckeln mellan bostäder och hushåll – införande av ett unikt lägenhetsnummer – föreslås bli föremål för en speciell utredning. Hudiksvalls kommun anser, att det är olyckligt att ett slutligt förslag i denna fråga inte har kunnat presenteras i statistiska centralbyråns utredningsrapport. SCB:s förslag innebär nu att frågan om folkbokföring på lägenhet och möjligheterna att skapa ett byggnads/lägenhetsregister utreds under åren fram t. o. m. 1986. En fullt utbyggd folk- och bostadsräkningsstatistik byggd på registerlösning kan därför vara i full drift först i slutet av 1980-talet.

Förslaget att en särskild utredning tillsätts för att utarbeta metoder för stegvis uppbyggnad av ett system med lägenhetsnummer måste nu prioriteras och tillgängliga resurser måste samlas kring detta projekt. Tills ett

fungerande system med folkbokföring på lägenhet är i drift bör hushålls- och bostadsstatistiken klaras med hjälp av den vanliga FOBmetoden. Hudiksvalls kommun avstyrker således utredningens förslag om uppläggning av ett s.k. statistiskt hushållsregister.

De remissinstanser som har någon form av planerande verksamhet inom delområdet bostäder/byggnader har en helt avvikande syn på frågan om lägenhetsregister och lägenhetsnummer i folkbokföringen. De utvecklar skälen för sitt ställningstagande enligt följande.

Statens planverk:

I denna fråga vill planverket framföra att byggnaden som minsta redovisningsenhet ger ett ändamålsenligt underlag i arbetet med planläggning och byggande. Den detaljeringsgraden är mot bakgrund av att bostadsbygandet under de senaste decennierna medfört att trångboddhet och kvalitetsbrister i allt väsentligt (90–100 % enligt FoB 1980) övervunnits, fullt tillräcklig. Det av FOBALT föreslagna statistiska bostadsbyggnadsregistret skulle därmed fylla en viktig funktion i ett skede när fastighetsregistret hos centralnämnden för fastighetsdata håller på att byggas upp. Genom identitet när det gäller fastighetsbeteckning mellan olika register och ett fortsatt utvecklingsarbete när det gäller husregistrering skulle ett framtida basregister för byggnader kunna byggas upp. Därvid bör beaktas att man med ett sådant register endast täcker in bostadsbyggnader. Dessa utgör enligt olika uppskattningar omkring hälften av landets totala byggnadsbestånd. Det är ur den fysiska planeringens synvinkel viktigare att få fram ett register över landets samtliga byggnader än att satsa resurser på att bygga upp ett lägenhetsregister. Av ovanstående framgår att planverket finner FOBALT:s förslag om att tillsätta en utredning om hushålls/lägenhetsregister mindre angeläget.

Lantmäteriverket:

Det finns enligt LMV:s bedömning ett ökande behov av information om befintlig bebyggelse i olika planeringssammanhang. LMV berörde detta i yttrandet förra året över FOBALT:s delrapport. LMV har inte i sin verksamhet erfårit något behov av att ett system för bättre försörjning med byggnadsdata byggs upp med lägenheten som basenhet. Om det emellertid finns behov av ett registersystem, som skall kunna ge fullgod information om hushållens boendeförhållanden, måste man kunna koppla ihop hushållen med lägenheten, byggnaden och fastigheten. Om en sådan lösning är motiverad eller inte och hur lösningen i så fall skall utformas bör utredas vidare.

Såsom LMV framhöll i det förut nämnda yttrandet kan det inte anses försvarbart att bygga upp ett särskilt statistiskt bostadsbyggnadsregister. Vad som närmast bör göras är i stället att utforma identitetsbeteckningar för byggnader, med koppling till fastighetsindelningen och fastighetskoordinaterna, så att det blir möjligt att effektivt använda byggnadsdata som redan finns i fastighetsanknutna register, främst fastighetstaxeringsregistret, och så att man får en stomme till vilken man kan knyta byggnadsdata som framdeles registreras i olika sammanhang, t. ex. kommunala byggnadsregister.

En sådan stomme kan sedan kompletteras med de byggnadsdata som

bedöms relevanta för samhällsplaneringen. Sådana uppgifter bör lämpligen samlas in i anslutning till nästa allmänna fastighetstaxering och hänföras till byggnaden. Från samordningssynpunkt innebär en sådan uppläggning att nästa folk- och bostadsräkning bör skjutas till 1986.

Den fortlöpande uppdateringen av de byggnadsdata som på förslaget sätt samlas in genom nästa allmänna fastighetstaxering bör ordnas genom att kommunernas rapportering till skattemyndigheter och SCB samordnas till en enda rapportering. Denna rapportering bör också samordnas med kommunernas nuvarande medverkan med att lämna uppgifter till grund för den allmänna kartläggningen och utnyttjas för uppdatering av fastighetsdatasystemets koordinatregister.

6 Yrkesuppgifter

De remissinstanser som särskilt behandlat yrkesvariabeln instämmer, med något undantag, i FOBALT:s bedömning av värdet av en yrkesstatistik.

Många är dock oroad över kvaliteten i registren och att kvaliteten framför allt kommer att urholkas i framtiden.

Flera remissinstanser menar att om en begränsad FoB genomförs bör även yrkesvariabeln ingå som en grund för registerlösningen.

De flesta remissinstanserna accepterar en registerlösning men pekar på behovet av djupare analys av kvalitetsbristerna.

Riksförsäkringsverket:

För att förenkla uppgiftslämnandet för enskilda personer anser RFV det vara smidigt och rationellt att använda befintliga uppgifter som grund för framställning av statistik. Verket har därför inga principiella erinringar mot att ett yrkesregister baseras på de yrkesuppgifter som i dag finns hos försäkringskassorna. Däremot anser RFV det i högsta grad olämpligt att genom författning eller på annat sätt för framtiden garantera att dessa uppgifter även fortsättningsvis kommer att finnas tillgängliga för statistisk användning. Sådana garantier medför mindre flexibilitet i beslutsfattandet genom att angelägna förändringar av socialförsäkringens administration kan försenas eller hindras. Vidare kan prioriteringsproblem uppstå.

RFV förutsätter att verket och försäkringskassorna tilldelas de extra resurser som behövs om yrkesuppgifter i folk- och bostadsräkningar skall baseras på material hos kassorna. För att inte behöva prioritera mellan den egna egentliga verksamheten och uppgiftslämnande till SCB kan det tyckas lämpligt att medel för olika myndigheters uppgiftslämnande till folk- och bostadsräkningar i förekommande fall erhålls från ett annat anslag än respektive myndighets förvaltningsanslag.

SCB:s överväganden om insamling av yrkesuppgifter från försäkringskassorna utgår från att inkomstförfrågningar sänds till alla som inte anmält ändrad inkomst under de senaste tio månaderna. Denna årliga inkomstförfrågan kommer att upphöra. RFV anser det angeläget att hänsyn till detta tas vid bedömningarna om och på vilket sätt ett yrkesregister bör baseras på uppgifter från inkomstnämningar hos försäkringskassorna. Utredningen har pekat på olika möjligheter till ett sådant hänsynstagande.

Ett yrkesregister är av intresse även för den utvärderingsverksamhet som RFV bedriver inom socialförsäkringsområdet. Huvuddelen av socialförsäkringsstatistiken baseras på uppgifter ur de dataregister som upprättats för administration av socialförsäkringen. Vissa uppgifter, som inte ingår i dessa administrativa dataregister, har visserligen ansetts angelägna för den statistiska beskrivningen inom socialförsäkringsområdet men har av ekonomiska skäl inte kunnat tas med. Yrkesuppgiften är en sådan uppgift.

SCB föreslår att yrkesuppgifterna hos försäkringskassorna i klartext inrapporteras till RFV:s datasystem och därefter levereras till SCB för klassificering (kodning). Då kan givetvis RFV använda dessa uppgifter även för den egna verksamheten. För RFV:s utvärderingsverksamhet skulle det vara värdefullt att få tillgång även till yrkeskoderna i det slutgiltiga yrkesregistret. RFV anser därför att det bör säkerställas att SCB ger verket tillgång till de yrkeskoder på individnivå vilka baseras på material hos försäkringskassorna.

Skolöverstyrelsen:

Utredningens förslag till registerlösning med uppgifter från försäkringskassorna som primär källa och med löneregister m.m. som komplement är en förbättring jämfört med delrapporten där löneregister var den primära källan. Det praktiska provet i Västerås gav i stort sett positiva resultat och utredningen bedömer den här registermetoden som acceptabel. Bortfallet är dock tio gånger så stort som vid den traditionella folk- och bostadsräkningen och registerlösningen innebär att mättidpunkten blir flytande, vilket måste försvåra utnyttjandet. Den tveksamhet SÖ framförde i yttrandet över delrapporten kan därför i viss mån sägas kvarstå. Den långa fördröjningen vid en traditionell FoB, innan yrkesuppgifter blir tillgängliga om en arbetsmarknad med snabba, oförutsedda förändringar, medför dock att SÖ gör avkall på kravet på precision och förordar registerlösningen, där yrkesuppgifterna betydligt snabbare kommer att bli tillgängliga.

Arbetskyddsstyrelsen:

Styrelsen nödgas konstatera att förslaget om att ta fram ett yrkesregister genom kombination av uppgifter från lönestatistik och sjukförsäkringssystemet inte synes kunna ge för styrelsens verksamhet nödvändig precision. Styrelsen vidhåller därför sin uppfattning att yrkesuppgiften bör inhämtas med hjälp av begränsade FoBar. Därvid bör det dessutom vara möjligt att få bättre uppgifter än vid tidigare FoB eftersom begränsningarna gör att mer uppmärksamhet kan ägnas åt varje fråga i form av utförliga anvisningar etc.

Bortfallet med 5 % är i sig starkt negativt i arbetsmedicinska sammanhang eftersom de specifika effekterna hos en viss riskpopulation alltid rör mycket små tal. Dessutom finns det skäl att tro att personer utan sjukdagar blir kraftigt överrepresenterade i bortfallet.

Kvaliteten i yrkesuppgifterna kommer troligen att försämrast. Dels blir det en följd av den flytande mättidpunkten (ett år), dels ökar risken för att man antingen måste införa mera ospecifiserade yrkeskoder (typ metallarbetare i stället för svetsare) eller eljest får flera felkodningar. Från arbetsmiljösynpunkt är det angeläget med 5-siffernivå för yrkesuppgifterna.

Sammanlagt kan denna kvalitetsförsämring komma att dels leda till en sämre arbetsskadestatistik, dels omöjliggöra framtida utnyttjande av yr-

kesuppgifter i FoB för epidemiologiska studier. Redan nu är yrkesuppgiften från FoB den svagaste länken vid s.k. registerepidemiologi, där man utnyttjar befintliga register (t. ex. cancermiljöregistret och dödsfallsregistret) för att studera misstänkta samband mellan arbetsmiljö och sjukdom.

Arbetsmarknadsstyrelsen:

Det finns ett behov av bättre information på regional nivå om befolkningens yrkesfördelning och utbildning. Register av den typ som utredningen har föreslagit kan tänkas vara lämpliga underlag för sådana uppgifter. Dessa frågor behöver dock analyseras närmare. Som exempel på kvalitetsproblem kan nämnas, att byte av yrke som inte samtidigt innebär sådana förändringar i inkomst att ersättningen vid sjukdom ändras sannolikt inte kommer att anmälas till försäkringskassorna.

Tillfrågade länsstyrelser och kommuner tillstyrker i huvudsak FO-BALT:s förslag.

Svenska arbetsgivareföreningen och *Sveriges industriförbund* anser att statistikbehoven i fråga om yrke skulle kunna tillgodoses genom urvalsundersökningar. De anför:

Beträffande yrkes- och utbildningsstatistiken anser vi att de mest angelägna statistikbehoven bäst skulle kunna tillgodoses genom urvalsundersökningar, förslagsvis genom intermittent utökade arbetskraftsundersökningar (AKU).

Enligt vår bedömning utgör inte primäruppgifterna till lönestatistiken f.n. något lämpligt utgångsmaterial för uppgifter om yrke. Den tidigare yrkesindelningen är ej längre genomgående utan har nämligen numera till viss del kommit att ersättas av grupperingar och indelningar, uppbyggda efter andra kriterier än yrke. Vi avstyrker därför att materialet tas i anspråk för framställning av statistik över yrken. Vi har däremot inget att erinra mot att SCB ytterligare överväger försäkringskassans möjligheter att registrera och redovisa yrkesstatistik. Vi reserverar oss dock för de ändringar beträffande behovet av yrkesuppgifter som på sikt kan inträffa inom försäkringskassasystemet. Vi förordar därför att statistiken över yrke liksom över utbildningen primärt insamlas direkt från allmänheten på urvalsbasis.

7 Utbildningsuppgifter i folk- och bostadsräkningarna

Huvuddelen av de remissinstanser som behandlat utbildningsvariabeln tillstyrker utredningens förslag. Flera utvecklar skälen för ett utbildningsregister. Bland dessa märks följande.

Skolöverstyrelsen:

SÖ anser att det är mycket viktigt att FO-BALT:s förslag om att skapa ett register över befolkningens utbildning genomförs. För utbildningsplaneringen är uppgifter om utbildning i kombination med uppgifter om yrke av stor vikt. Urvalsundersökningar kan inte ersätta utbildningsregistret då

många utbildningar inom t. ex. gymnasieskolan fullbordas av så få personer så att totalundersökningar krävs för att kunna studera exempelvis överensstämmelsen mellan yrke och utbildning. Även för regionala studier av utbildningsvariabeln krävs i allmänhet totalundersökningar.

Ett utbildningsregister måste för att vara användbart läggas upp på ett sådant sätt att uppgifterna är aktuella och registret måste sedan snabbt bli tillgängligt i arbetet med planeringen av utbildningsväsendet. Det är nödvändigt att de centrala och regionala utbildningsmyndigheterna får tillfälle att göra egna bearbetningar utifrån registret.

Institutet för social forskning:

Utredningens förslag om ett utbildningsregister förefaller välmotiverat och det borde vara möjligt att kontinuerligt uppdatera det med hjälp av årliga uppgifter från utbildningssystemet. Det kan emellertid inte vara tillfredsställande att basera ett sådant register på cirka femton år gamla uppgifter från folk- och bostadsräkningen 1970. Bland annat kommer i så fall uppgifter om utbildningen för det stora antal invandrare som kommit till Sverige sedan dess helt saknas. Skall ett utbildningsregister upprättas bör således utbildning ingå bland de uppgifter som samlas in från hushållen i en enkät 1985. Det är då viktigt att stor omsorg läggs ned i utformandet av enkäten, eftersom utbildning av många ses som en uppgift som är känslig att lämna.

Länsstyrelsen i Kalmar län:

En av de viktigaste planeringsuppgifterna på regional nivå under 1980-talet är att försöka anpassa yrkesutbildningen till de behov som föreligger av utbildad arbetskraft. I dag finns ett mycket undermåligt underlag som belyser sambanden utbildning – yrken – näringsgren. För att kunna vägleda i planeringen måste utbildningsuppgifterna dessutom vara relativt detaljerade. Det är därför tillfredsställande att utredningen i huvudsak med hjälp av befintliga register kunna föreslå uppbyggnaden av ett utbildningsregister, vilket successivt kan uppdateras.

Utredningen belyser inte vilka möjligheter som kan finnas att samköra uppgifter om utbildning och yrke. Länsstyrelsen förutsätter dock att det kommer att finnas möjligheter att belysa sambanden mellan dessa båda variabler.

Några remissinstanser förordar flera urvalsundersökningar för att belysa speciellt intressanta utbildningar.

Konjunkturinstitutet:

Enligt institutets mening bör man, tvärtemot utredningens ambitioner om en i detalj utformad totalstatistik, starkt begränsa uppgifterna i en sådan och i stället inrikta sig på att på annat sätt försöka få fram tillräckligt bra uppgifter för de grupper som kan vara av särskilt intresse, varvid man bättre än för närvarande borde kunna utnyttja den information som finns inom utbildningssystemet. Vid analys av den ekonomiska utvecklingen vore det t. ex. i nuläget av stort intresse att närmare studera omfattning, innehåll och utveckling av befolkningens tekniska utbildning med hänsyn till att det finns tendenser som tyder på viss risk för brist inom detta område den närmast framförliggande tiden, samtidigt som tillgången på

kunnig arbetskraft inom detta område är av vital betydelse för den ekonomiska utvecklingen. För närvarande är den offentliga utbildningsstatistiken inte utformad på ett sådant sätt att den lämpar sig för att tillgodose ett sådant informationsbehov.

Statistikutredningen:

Mot denna bakgrund är det mycket viktigt att man också får fram tillfredsställande registerlösningar av utbildningsvariabeln. Möjligheterna för att ajourföra ett utbildningsregister är goda och FOBALT har givit förslag på lösningar till ytterligare förbättringar som skulle täcka in fler utbildningar. FOBALT:s förslag kommer inte att ge tillfredsställande information om hela befolkningens utbildning. Främst är det unga som genomgått utbildning i Sverige som enligt FOBALT:s förslag kan belysas. Behovet av utbildningsuppgifter i enkätundersökningen 1985. Informationen är viktig som ett grundmaterial i en registerlösning. De kvalitativa problemen skulle bli alltför omfattande om man byggde på information från folkräkningen 1970, som FOBALT föreslår. Att fråga om befolkningens utbildningsnivå i en enkätundersökning är både känsligt och svårt. Erfarenheter från tidigare folkräkningar i Sverige och andra länder visar att uppgifterna kan få en otillfredsställande kvalitet. För att underlätta både ifyllandet av uppgifterna och bearbetningen bör man undvika att insamla en alltför detaljerad information och eventuellt använda fasta svarsalternativ för de vanligaste utbildningarna. Samtidigt bör man sträva mot att finna lösningar på hur man skall få uppgifter om framtida invandrades utbildning. Det är stora problem med att jämföra utbildningssystem i olika länder, men möjligheterna till några enkla klassificeringar bör undersökas. Statens invandrarverk insamlar delvis information för utomnordiska invandrare.

Datadelegationen:

Förslaget om utbildningsregister enligt FOBALT kommer som anförts i utredningen att leda till en stor undertäckning av befolkningens utbildningsnivå. Utbildningsuppgifterna är viktiga för att bl. a. kunna belysa sysselsättningsfrågor. SCB:s förslag har i hög grad begränsats till vad som kan insamlas med hjälp av offentliga utbildningsregister. Behovet av uppgifter om yrke/arbetsuppgifter och om utbildning bör omprövas, om som nedan förordas en folk- och bostadsräkning 1985 görs via blankett till hushållen.

Även Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges industriförbund förordar urvalsundersökningar.

8 Sekretess och integritet

Några remissinstanser har pekat på behovet av en djupare analys av sekretess- och integritetsfrågorna.

Statistikutredningen och *datadelegationen* har var för sig pekat på behovet av en skärpning av sekretesslagen för att skydda uppgifter som samlats in för statistiska ändamål.

Statistikutredningen:

En utgångspunkt för våra ställningstaganden är att de grundläggande sekretess- och integritetskraven inte får sättas åt sidan. I korthet innebär detta att:

- uppgifter som insamlats av eller överlämnats till en statistikproducerande myndighet (i detta tillfälle SCB) inte får och inte kan användas i andra sammanhang
- enskilda individers krav på sekretess och integritet säkerställs vid den tekniska bearbetningen av statistikunderlaget

Det första kravet skall enligt vår mening innebära en stramare tillämpning av nu gällande sekretess- och integritetslagstiftning. Vi kommer i vårt slutbetänkande att närmare precisera innebörden i detta krav. Det andra kravet innebär att en sådan teknik skall utnyttjas som ger största möjliga skydd mot utlämnande. Bl.a. bör möjligheten att i ökad utsträckning använda kryptering undersökas.

Det är angeläget att informera om hur den tekniska bearbetningen av statistikunderlaget går till. En möjlighet är att ta in detta som en del i den allmänna datautbildningen som bedrivs för närvarande av bl.a. studieorganisationer och politiska partier. Men också andra vägar såsom TV, radio och press bör utnyttjas. FOBALT:s förslag bör kompletteras på denna punkt.

Datadelegationen:

I enlighet med sekretesslagen, 9 kap. 4 § som anger skyddet för utlämnande av uppgifter om den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden är huvudregeln att FoBregistren inte får användas för att lämna ut uppgifter om enskilda personer.

När det gäller utlämnande av uppgifter om enskilda finns det ett par undantag i lagstiftningen som datadelegationen uppmärksammat. Enligt rättegångsbalken kan rätten förordna att en handling skall tillhandahållas. Även om utlämnande av handlingar sällan förekommit på denna grund anser datadelegationen det finnas skäl att utestänga denna möjlighet och ändra rättegångsbalken i enlighet härmed.

Det finns också en allmän bestämmelse i sekretesslagen med innebörd att regeringen får förordna om undantag från sekretess. Enligt regeln skall förordnandet avse särskilt fall och det skall vara påkallat av synnerliga skäl. I förarbetena betonas att regeln är avsedd att tillämpas endast med stor restriktivitet. Datadelegationen anser att det finns anledning till en ännu kraftigare inskränkning genom att låta enbart riksdagen genom beslut om lagändring möjliggöra ett utlämnande av uppgifter om enskilda i FoB-registren.

Möjligheterna till utlämnande av uppgifter om enskilda inskränks med dessa förslag. De undantag som SekrL anger gäller även fortsättningsvis. I lagen sägs (9 kap. 4 §):

Uppgift i företagsregister, uppgift som avser avliden, uppgift som behövs för forskningsändamål, uppgift som avser personal- och lönestatistik och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

Avsikten med FoBregistren är att endast aggregerade uppgifter skall få lämnas ut. Lagstiftningsskyddet bör därför öka enligt de förslag delegatio-

nen redovisat ovan. Därmed torde FoBregistren enligt FOBALTFörslaget i allt väsentligt inte kunna vara integritetskränkande om man betraktar varje års datainsamling för sig.

9 Kostnader

FOBALT:s kostnadsbedömning visar på en samhällsekonomisk vinst jämfört med traditionella folk- och bostadsräkningar. Totalkostnaden för en undersökningsomgång slutar på 115 milj. kr. mot 150 milj. kr. för en traditionell FoB. Det är främst kommunernas kostnader som minskar. FOBALT har dock inte kostnadsberäknat uppgiftslämnarkostnaden men gör bedömningen att uppgiftslämnarinsatsen minskar från 1,5 milj. tim. till 1,3 milj. tim.

Flera kategorier av remissinstanserna är skeptiska till kostnadsbedömningarna. Ett genomgående drag är att de myndigheter, organisationer och kommuner som berörs som uppgiftslämnare anser att FOBALT har underskattat kostnaderna.

Bland de statliga myndigheterna märks följande:

Riksförsäkringsverket:

RFV förutsätter att verket och försäkringskassorna tilldelas de extra resurser som behövs om yrkesuppgifter i folk- och bostadsräkningar skall baseras på material hos kassorna. För att inte behöva prioritera mellan den egna egentliga verksamheten och uppgiftslämnande till SCB kan det tyckas lämpligt att medel för olika myndigheters uppgiftslämnande till folk- och bostadsräkningar i förekommande fall erhålls från ett annat anslag än respektive myndighets förvaltningsanslag.

Postverket:

Postverkets uppdrag i samband med uppgiftslämnningen till folkbokföringsmyndighet om definitiva flyttningar förorsakar verket merkostnader för vilka ersättning bör utgå.

Postverket gör bedömningen att ca 950 000 kr./år behövs för att täcka verkets merkostnader.

Flertalet kommuner har påpekat att FOBALT underskattat de kommunala kostnaderna. Detta gäller särskilt kostnaderna för det statistiska bostadsbyggnadsregistret.

Mjölby kommun:

Mjölby kommun anser att FOBALT:s bedömning av kommunernas tids- och kostnadsvinst genom en registerlösning är alltför optimistiska. Registerlösningen kommer att kräva betydande insatser från kommunerna avseende bostadsbyggnadsregistret och arbetsställeregistret. Dessutom kan man befara att ett visst arbete från kommunernas sida kommer att få läggas på granskning och komplettering av registerdata.

Malmö kommun:

Enligt SCB:s kostnadsberäkningar kommer registerbaserad statistik att innebära väsentliga besparingar. Det gäller inte minst för kommunerna vars kostnader skulle reduceras till en tredjedel jämfört med traditionell folk- och bostadsräkning. Malmö kommuns kostnader i samband med upprättande av granskningsorgan 1980 uppgick till 2,4 milj. kronor.

Den besparing som åstadkommes genom att granskningsorgan med extraanställd personal kan slopas vid registerbaserade lösningar, måste emellertid vägas mot de kommunala resursinsatser som krävs för uppläggning och ajourhållning av register. Det är kommunens uppfattning att SCB underskattat dessa kostnader.

En lagstadgad utvidgning av kontrolluppgift och ajourhållning av olika register innebär merarbete för kommunen. Omfattningen kan inte beräknas då de förväntade kommunala arbetsinsatserna inte preciserats. En samlad bedömning är emellertid att FOBALTs utredningens förslag innebär besparingar, om än inte i den storleksordning man där kalkylerat med.

Karlstads kommun:

Kommunen anser att FOBALT har underskattat kommunernas kostnader vid en registerlösning. Uppdateringen av arbetsställeregistret kommer troligen inte enbart att beröra kommunen som arbetsgivare. Kommunerna måste sannolikt även medverka vid uppdatering av övriga arbetsställen vad avser t.ex. nyckelkod. Vidare kommer kommunernas kostnader att öka i samband med det utökade uppgiftslämnandet till SCB:s bostadsbyggnadsstatistik. De ökade kostnaderna förväntas främst orsakas av att inrapportering även skall ske då bostäderna får ändrad användning.

Karlstads kommun förutsätter dock att kommunens kostnader för folk- och bostadsräkningar framdeles kommer att avsevärt understiga tidigare kostnader.

Företagens uppgiftslämnardelegation redovisar skälen till varför de anser FOBALT:s beräkningar missvisande.

Att SCB i kostnadsskillnaden mellan en traditionell FoB och en registerbaserad räkning enligt FOBALT:s huvudalternativ inte inräknat *företagens* uppgiftslämnarkostnader – som samhällsekonomiskt sett här är att jämföras med SCB:s egna kostnader – är en mycket allvarlig brist i utredningen. Redovisningen ger alltför lätt en missvisande information om de samhällsekonomiska effekterna av huvudalternativet.

Inräknas företagens uppgiftslämnarkostnader, framstår nämligen systemalternativet registerbaserad räkning enligt FOBALT:s huvudalternativ som väsentligt dyrare än en traditionell FoB. Vid ett skäligt timpris av 200 kr. (valt som företagens genomsnittliga alternativkostnad per arbetad timme) blir resultatet i stället en kostnadshöjning för samhället på över 150 milj. kr att jämföras med de angivna besparingar på 35 milj. kr. Dessa kostnadsskillnader baseras på den uppgiftslämnartid som SCB skattat och som knappast är tilltagen i överkant. FOBALT:s huvudalternativ måste således avstyrkas på grund av förslagets direkta kostnadseffekter sett ur samhällelig synvinkel.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Lag om 1985 års folk- och bostadsräkning

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § År 1985 företas en allmän folk- och bostadsräkning (FoB 85) i syfte att dels framställa statistik för samhällsplanering, forskning och allmän information, dels kontrollera folkbokföringen.

2 § Folk- och bostadsräkningen genomförs av statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling.

Till folk- och bostadsräkningen skall lämnas person-, bostads- och fastighetsuppgifter enligt 4–16 §§.

Registeruppgifter får inhämtas enligt 21 §.

3 § Statistiska centralbyrån fastställer när uppgifterna enligt 2 § skall lämnas eller inhämtas och vilken tidpunkt eller tid som de skall avse.

Personuppgifter

4 § Personuppgifter skall lämnas av dem som är födda år 1969 eller tidigare och som är folkbokförda i Sverige vid den tidpunkt som uppgifterna avser.

5 § Personuppgiften skall innehålla följande:

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

Bostadsuppgifter

6 § Bostadsuppgifter skall lämnas av dem som innehar och stadigvarande bebod en bostadslägenhet i Sverige vid den tidpunkt som uppgifterna avser.

7 § Bostadsuppgiften skall innehålla följande:

- namn, personnummer och hushållsställning (gifta eller samboende, barn, övriga boende) för de boende som är födda 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

8 § Fastighetsuppgifter skall lämnas av dem som vid den tidpunkt som uppgiften avser äger ett eller flera bostadshus i Sverige.

Med bostadshus förstås byggnader med en eller flera bostadslägenheter.

Äger någon flera bostadshus på samma fastighet, lämnas en enda fastighetsuppgift för husen gemensamt.

För sådana bostadshus som ingår i arrendeupplåtelser lämnas fastighetsuppgiften av arrendatorn i stället för av husägaren.

9 § Fastighetsuppgiften skall innehålla följande uppgifter om den fastighet där bostadshuset är beläget, om bostadshuset och om bostadslägenheten, nämligen

1. *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)

2. *om huset:*

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

3. *om lägenheten:*

- antal rum
- förekomsten av kök eller kokvrå
- lägenhetsinnehavarens namn
- lägenhetsnummer
- i förekommande fall orsaken till att lägenheten inte är upplåten

Insamlingsförfarandet

10 § Person- och bostadsuppgifter skall lämnas på en personblankett, fastighetsuppgifter på en fastighetsblankett.

Den som äger och stadigvarande bebor ett enbostadshus får dock lämna fastighetsuppgifterna på personblanketten.

11 § Person- och fastighetsblanketterna fastställs av statistiska centralbyrån efter samråd med datainspektionen.

Staten tillhandahåller såväl blanketter som portofria svarskuvert utan kostnad för de uppgiftsskyldiga.

12 § Sammanboende makar får lämna personuppgifter gemensamt på samma personblankett.

Innehas och bebos en bostadslägenhet av två eller flera personer tillsam-

mans, får de lämna bostadsuppgiften gemensamt på samma personblankett.

Person-, bostads- och fastighetsuppgifter skrivs under av den som lämnar dem. Denne svarar för uppgifternas riktighet.

13 § Kommunerna skall

- lämna information om folk- och bostadsräkningen
- biträda vid distributionen av blanketter och vid upprättandet och insamlingen av uppgifter
- svara för att de insamlade uppgifterna granskas och i berett skick lämnas över till statistiska centralbyrån för fortsatt bearbetning

14 § Varje kommun skall uppdra åt ett särskilt granskningsorgan att sköta de arbetsuppgifter som anges i 13 §.

Två eller flera kommuner får dock efter samråd med statistiska centralbyrån inrätta ett gemensamt granskningsorgan.

15 § Varje kommun skall utse en granskningsledare och en ställföreträdare för denne.

Kommunen skall sörja för att granskningspersonalen utbildas för sina arbetsuppgifter.

16 § Granskningsledaren får begära att de uppgiftsskyldiga inom viss tid lämnar upplysningar om förhållanden som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 4–9 §§.

Granskningsledaren får delegera denna befogenhet till en förtroendeman eller en tjänsteman hos kommunen.

Anmaningar

17 § Om en begärd uppgift inte lämnas inom föreskriven tid, får granskningsledaren eller statistiska centralbyrån anmana den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet. Detsamma gäller, om den uppgiftsskyldige underlåter att lämna upplysningar som har begärts enligt 16 §.

Innan en anmaning utfärdas, bör den uppgiftsskyldige, om det kan ske utan någon olägenhet, på lämpligt sätt erinras om skyldigheten att lämna föreskrivna uppgifter och upplysningar.

Viten m. m.

18 § Om den uppgiftsskyldige inte följer en anmaning enligt 17 §, får länsstyrelsen på begäran av granskningsledaren eller statistiska centralbyrån förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet vid vite.

Vitet bestäms till lägst 100 och högst 1 000 kronor.

19 § Beslut om vitesföreläggande får inte överklagas.

20 § Frågor om utdömande av ett förelagt vite prövas av länsrätten på begäran av granskningsledaren eller statistiska centralbyrån.

Registeruppgifter

21 § Från nedan angivna register får statistiska centralbyrån för folk- och bostadsräkningen inhämta följande uppgifter:

1. *statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen*
 - personnummer
 - kyrkobokföringsort
 - kyrkobokföringsfastighet
 - utdelnings- och ortsadress
 - samhörighetsbeteckning
 - civilstånd
 - medborgarskap
 - födelseland och senaste invandringsår
2. *statistiska centralbyråns kontrolluppgiftsregister*
 - inkomsttagare och arbetsgivare
 - inkomst av förvärvsarbete och den tid förmånen avser
 - erlagd preliminärskatt
 - arbetsställenummer
3. *statistiska centralbyråns inkomst- och förmögenhetsregister*
 - inkomst
4. *statistiska centralbyråns centrala företagsregister*
 - företags namn och form
 - antal arbetsställen
 - arbetsställets namn, nummer, storlek, sektortillhörighet, belägenhet och näringsgrenskod
5. *statistiska centralbyråns register över nyckelkodområden*
 - fastigheters områdestillhörighet
6. *länsstyrelsernas register över fastighetstaxeringen*
 - fastigheters tätortstillhörighet
7. *registret vid centralnämnden för fastighetsdata*
 - koordinater för fastigheter
8. *registret vid riksskatteverkets sjömansskattekontor i Göteborg*
 - uppgift på sådana ombordanställda på svenska fartyg som betalar sjömansskatt

Avslutande bestämmelser

22 § Om statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling tillsammans med uppgifterna från folk- och bostadsräkningen skall använda andra uppgifter för sådana syften som anges i 1 §, får det ske bara enligt beslut eller med tillstånd som avses i datalagen (1973: 289).

23 § För kontroll av folkbokföringen får folkbokföringsmyndigheterna ta del av de uppgifter från folk- och bostadsräkningen som behövs för kontrollen. Sådan kontroll får dock göras med hjälp av automatisk databehandling bara enligt beslut eller med tillstånd enligt datalagen (1973: 289).

24 § Både statistiska centralbyrån och kommunens granskningsorgan skall vid tillämpningen av denna lag se till att de uppgiftsskyldiga inte betungas onödigt.

Föreskrifter om sekretess finns i sekretesslagen (1980: 100).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

2 Förslag till

Lag om skyldighet att ange arbetsställesnummer, m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Ett sysselsättningsregister skall föras i syfte att framställa statistik dels varje år om sysselsättningen, dels vart tredje år om resor mellan bostad och arbetsplats.

2 § Sysselsättningsregistret förs av statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling.

Registeruppgifter

3 § Från nedan angivna register får statistiska centralbyrån för sysselsättningsregistret inhämta följande uppgifter:

1. *statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen*
 - personnummer
 - kyrkobokföringsort
 - kyrkobokföringsfastighet
 - utdelnings- och ortsadress
 - samhörighetsbeteckning
 - civilstånd
 - medborgarskap
 - födelse- och senaste invandringsår
2. *statistiska centralbyråns kontrolluppgiftsregister*
 - inkomsttagare och arbetsgivare
 - inkomst av förvärvsarbete och den tid förmånen avser
 - erlagd preliminärskatt
 - arbetsställesnummer
3. *statistiska centralbyråns inkomst- och förmögenhetsregister*
 - inkomst
4. *statistiska centralbyråns centrala företagsregister*
 - företags namn och form
 - antal arbetsställen
 - arbetsställesnas namn, nummer, storlek, sektortillhörighet, belägenhet och näringsgrenskod

5. *statistiska centralbyråns register över nyckelkodområden*
– fastigheters områdestillhörighet
6. *registret vid riksskatteverkets sjömansskattekontor i Göteborg*
– uppgift på sådana ombordanställda på svenska företag som betalar sjömansskatt

Arbetsställenummer

4 § De arbetsgivare som stadigvarande bedriver sin verksamhet i flera lokaler (arbetsställen) skall av statistiska centralbyrån tilldelas ett arbetsställenummer för varje sådant arbetsställe.

Det åligger centralbyrån att varje år före november månads utgång underrätta berörda arbetsgivare om deras arbetsställenummer.

Uppgiftsskyldighet

5 § De arbetsgivare som har tilldelats särskilda arbetsställenummer skall i sina kontrolluppgifter enligt 37 § 1 mom. första punkten taxeringslagen (1956: 623) med ett sådant nummer utmärka arbetsstället för den arbetstägare som kontrolluppgiften avser.

Anmaningar

6 § Om uppgift om arbetsställenummer inte lämnas inom den tid som gäller för avlämnande av kontrolluppgiften, får statistiska centralbyrån anmana den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet.

Innan en anmaning utfärdas, bör den uppgiftsskyldige, om det kan ske utan någon olägenhet, på lämpligt sätt erinras om sin skyldighet att lämna uppgift om arbetsställenummer.

Viten m. m.

7 § Om den uppgiftsskyldige inte följer en anmaning enligt 6 §, får länsstyrelsen på begäran av statistiska centralbyrån förelägga den uppgiftsskyldige att göra detta vid vite.

Vitet bestäms till lägst 100 och högst 1 000 kronor.

8 § Beslut om vitesföreläggande får inte överklagas.

9 § Frågor om utdömande av ett förelagt vite prövas av länsrätten på begäran av statistiska centralbyrån.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984 och skall tillämpas första gången på de kontrolluppgifter som skall lämnas senast den 31 januari 1986.

3 Förslag till

Lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623)

Härigenom föreskrivs att 37 § 2 mom. taxeringslagen (1956: 623)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 § 2 mom.²

Vid avlämnande av uppgifter, varom stadgas i 1 mom., skall iakttagas följande.

Avser sådan förmån, varom i 1 mom. första och andra punkterna förmåles, endast en del av året, skall upplysning meddelas om den tidrymd, för vilken förmånen utgått.

I kontrolluppgift, som upptager särskild resekostnads- och traktamentsersättning, skall angivas beloppet av dels resekostnadsersättning och dels traktamentsersättning jämte tid för vilken traktamentsersättning utgått. Därvid skola uppgifter lämnas om traktamentsersättning dels för förrättningar inom riket i enlighet med vad nedan sägs och dels för förrättningar utom riket. I fråga om förrättningar inom riket skola uppgifter lämnas särskilt för förrättningar som icke varit förenade med övernattnings (endagsförrättningar), förrättningar som varit förenade med övernattnings men icke medfört vistelse mer än femton dygn i följd på en och samma ort (korttidsförrättningar) samt övriga resor (långtidsförrättningar). För endagsförrättningar uppgives utgiven traktamentsersättning och antal dagar. Vid beräkning av antalet dagar för endagsförrättningar medräknas icke sådan endagsförrättning, som varat högst fyra timmar; förrättning som varat mer än fyra timmar men högst tio timmar räknas som halv dag; längre förrättning räknas som hel dag. För korttids- och långtidsförrättningar uppgives utgiven traktamentsersättning och antal nätter övernattnings skett. De första femton dygnen av varje långtidsförrättning uppgivas såsom korttidsförrättning. — I kontrolluppgift skall i förekommande fall särskilt anmärkas, att arbetsgivaren utöver traktamentsersättningen, haft utgifter för den anställdes bostad eller uppehälle under förrättningen.

Om skattechefen i det län där arbetsgivarens hemortskommun är belägen medger det, behöver arbetsgivaren, i stället för att lämna uppgift enligt tredje stycket om traktamentsersättning vid förrättning inom riket, endast anmärka i kontrolluppgiften att sådan ersättning utgått. Föresättning för medgivande är att ersättning utgår enligt sådana grunder att den kan antagas icke komma att överstiga avdragsgill ökning i levnadskostnaderna. Motsvarande medgivande kan lämnas även beträffande resekostnadsersättning för färd med allmänt kommunikationsmedel. Medgivande lämnas endast om arbetsgivaren har ett större antal anställda, som mera regelbundet företager tjänsteresor, och medgivandet bedömes vara utan olägenhet för taxeringsarbetet. Medgivande får ej lämnas lämansföretag i fråga om uppgifter rörande företagsledaren och honom närstående personer samt delägare i företaget. Lämnat medgivande gäller tills vidare. Det kan begränsas till viss grupp av anställda. — Ansökan om medgivande göres hos

¹ Lagen omtryckt 1971: 399.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1974: 773.

² Senaste lydelse 1983: 444.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

länsstyrelsen senast den 31 oktober året före taxeringsåret. Talan mot beslut, varigenom ansökan om medgivande avslagits eller medgivande återkallats, föres hos riksskatteverket genom besvär som skola ha inkommit till verket inom en månad från den dag då klaganden erhöll del av beslutet. Mot riksskatteverkets beslut får talan icke föras.

Därest vid avlönings utbetalande avdrag skett för löntagares eller hans efterlevandes pensionering, skall i kontrolluppgiften upptagas bruttolön och vad som avdragits.

Av kontrolluppgift enligt 1 mom. första, andra eller sjunde punkten skall framgå om arbetsgivaren har att för utgivet belopp betala arbetsgivaravgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter. I kontrolluppgift som nu har sagts skall särskilt för sig tas upp representationsersättning och särskilt för sig annan kostnadsersättning än resekostnads och traktamentsersättning.

I kontrolluppgift skall särskilt för sig tas upp sådant avdrag som har gjorts för preliminär A-skatt eller enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar.

I kontrolluppgift skall anges namn och postadress samt personnummer eller organisationsnummer för såväl den uppgiftsskyldige som den uppgiften avser. Kan personnummer inte anges för den som uppgiften avser skall redovisas dennes födelsetid. Har den uppgiftsskyldige tilldelats särskilt redovisningsnummer enligt 53 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272) skall detta anges i stället för den uppgiftsskyldiges personnummer eller organisationsnummer. I kontrolluppgift som lämnas av fåmansföretag skall anges om personen är företagsledare eller honom närstående person eller delägare i företaget.

Kontrolluppgift, som i 1 mom. tredje punkten sägs och som avser pensionsförsäkring tagen annorledes än i samband med tjänst, skall innehålla uppgift om tidigare och nuvarande ägare till försäkringen och, om möjligt, fång varigenom äganderätten övergått samt, i förekommande fall, den som erhållit förfoganderätten till försäkringen. Kontrolluppgift, som avser pensionsförsäkring tagen i samband med tjänst, skall innehålla uppgift om den som enligt tjänsteavtalet skall åtnjuta pensionsförmånen.

I kontrolluppgift skall lämnas uppgift om lån som har lämnats räntefritt, eller mot ränta understigande sedvanlig ränta, till arbets- eller uppdragstagare, om det sammanlagda värdet av förmåner av detta slag uppgår till mer än 100 kronor. Uppgiften skall avse lånebeloppet och erlagd ränta.

Kontrolluppgift enligt 1 mom. punkterna 1–3, 3 b–3 f eller 8 skall avfattas på blankett enligt fastställt formulär. Särskild uppgiftshandling skall lämnas för varje person.

Riksskatteverket får på ansökan av uppgiftsskyldig medge undantag från bestämmelserna i elfte stycket. Mot riksskatteverkets beslut får talan ej föras.

Att i kontrolluppgift enligt 1 mom. första punkten i visst fall också skall anges sådant arbetsställe-nummer som statistiska centralbyrån har tilldelat vissa arbetsgivare framgår av lagen (1983:000) om skyldighet att ange arbetsställe-nummer, m. m.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-12-15

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom.

Föredragande: statsrådet Holmberg

Komplettering av lagrådsremiss den 24 november 1983 om 1985 års folk- och bostadsräkning, m. m.

1 Inledning

Regeringen beslutade den 24 november 1983 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. en lag om 1985 års folk- och bostadsräkning.
2. en lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.,
3. en lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623).

Efter remiss (slutlig version den 2 december 1983) inkom den 7 december datainspektionen till civildepartementet med ett yttrande jämlikt 2 a § datalagen (1973: 289, omtryckt 1982: 446) över förslagen i lagrådsremissen.

Datainspektionens yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Yttrandet kan i korthet sammanfattas enligt följande.

Inspektionen föreslår att i den föreslagna lagen om 1985 års folk- och bostadsräkning (FoB 85) skall införas en ny bestämmelse om bevarandetiden för registret. Vidare anser datainspektionen att uppräkningsdelen i lagens 21 § om vilka register som får samköras med materialet från FoB 85 bör vara uttömmande. Datainspektionen föreslår vidare att 22 § antingen skall utgå eller också omformas till en paragraf som anger att statistiska centralbyrån får för särskilda statistiska undersökningar – dvs. genom inrättande av särskilda personregister – sammanställa uppgifter från folk- och bostadsräkningsregistret med uppgifter från andra register, givetvis med den begränsning som anges i 1 §. Datainspektionen anser också att det även av den föreslagna lagen om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m. bör framgå att uppräkningsdelen av vilka register som får samköras är uttömmande.

2 Föredraganden

Jag vill med anledning av datainspektionens yttrande anföra följande.

2.1 Bevarandetiden

Folk- och bostadsräkningsmaterialet har vid sidan av att utgöra underlag för statlig och kommunal planering sedan en lång tid tillbaka varit ett unikt underlag för forskningsändamål. Som framgår av 1 § i den föreslagna lagen om 1985 års folk- och bostadsräkning är ett av huvudsyftena även med FoB 85 att tillgodose forskningens statistikbehov inom detta område. Detta innebär att det är angeläget att materialet från folk- och bostadsräkningarna bevaras för lång tid framåt. Det har t. ex. visat sig att tidigare folk- och bostadsräkningsmaterial kommit att utgöra ett viktigt underlag för att tillsammans med senare års dödsorsaksstatistik belysa miljöer där risk för olika sjukdomar, bl. a. cancer, föreligger.

Det är självfallet omöjligt att i dag förutse när i framtiden som forskningen behöver använda material från folk- och bostadsräkningarna. Om registren inte bevaras för framtida forskning, skulle det troligtvis innebära att grundmaterialet från folk- och bostadsräkningarna på nytt i framtiden skulle behöva sammanställas i t. ex. register för att möjliggöra angelägen forskning. Ett sådant förfarande är både tidsödande och oekonomiskt. Skall frågan om bevarandetiden för materialet från folk- och bostadsräkningarna tas upp till en särskild prövning, bör det ske samlat för allt det material som nu är tillgängligt.

Det är därför enligt min mening inte motiverat att i förevarande lag reglera bevarandetiden.

2.2 Samkörning

I FoB 85-lagen finns en uppräknings av vilka uppgifter som med anledning av FoB 85 genom samkörning får hämtas från andra register. Datainspektionen har som nämnts betonat att denna uppräknings bör vara uttömmande.

Vid beredningen av hur FoB 85 skall utformas har en utgångspunkt varit att behovet av uppgifter skall prövas kritiskt. Prövningen har resulterat i de föreslagna lagarna. Det innebär att uppräknings i 21 § FoB 85-lagen motsvarar det behov som i dag kan förutses. Lagrummet är därför uttömmande så långt nu kan bedömas. Detsamma gäller 3 § i den föreslagna lagen om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.

Konstruktionen av 22 § FoB 85-lagen gör det möjligt att i framtiden noga pröva frågan om att använda folk- och bostadsräkningsmaterial tillsammans med annat material. Vid prövningen skall beaktas både ändamålen enligt 1 § och vad som sägs i datalagen. Konstruktionen av 22 § FoB 85-

lagen tillgodoser enligt min mening redan i nuvarande utformning datainspektionens synpunkter.

2.3 I övrigt

Vad datainspektionen i övrigt har anfört finner jag ingen anledning att särskilt gå in på.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen ger lagrådet till känna vad jag nu har anfört.

4 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

DATAINSPEKTIONEN

Yttrande
1983-12-07Civildepartementet
103 33 STOCKHOLM**Yttrande över lagrådsremiss angående folk- och bostadsräkning 1985 (FoB)**

Datainspektionen har genom remiss den 22 november 1983 anmodats att yttra sig över en lagrådsremiss angående folk- och bostadsräkningen 1985. Datainspektionen, som tidigare yttrat sig över förslag till framtida folk- och bostadsräkningar, vill anföra följande.

Enligt regeringsförslaget skall folk- och bostadsräkningen regleras genom en särskild lag, vilken i huvudsak överensstämmer med tidigare lagar om folk- och bostadsräkningar. Uppgiftsinsamlingen skall ske genom enkät till allmänheten och utnyttjande av befintliga register. Dessutom skall sysselsättningsuppgifter samlas in årligen genom s. k. registerundersökningar, varför även föreslås en lag om skyldighet att ange arbetsställenummer m. m. samt följdändringar i taxeringslagen (1956: 623).

Då de av statistiska centralbyrån (SCB) föreslagna registerlösningarna bedömts ge en icke tillfredsställande kvalitet föreslås nu att frågan om lägenhetsnummer och inhämtande av uppgift om yrke via försäkringskassorna tills vidare skjuts på framtiden och därmed också frågan om ändrad flyttningsanmälan. Endast arbetsställenummer skall via kontrolluppgifterna inhämtas som ytterligare uppgift, vilken skall ingå i ett särskilt sysselsättningsregister.

Bland de allmänna synpunkter och överväganden som framläggs i remissen noterar datainspektionen med tillfredsställelse att regeringen accepterat tanken att skyddet för den personliga integriteten sammanhänger med antalet variabler i ett personregister och insamlingstekniken (s. 2). Av detta torde slutsatsen kunna dras att även uppgifter som insamlats uteslutande för statistiska ändamål kan upplevas som integritetskänsliga av de registrerade, såsom t. ex. uppgift om sammanboendeförhållanden (s. 10), trots att motsatsen ofta hävdats, inte minst av bl. a. statistikutredningen och åtskilliga forskare. Medborgarna bedömer det ingalunda som en självklarhet att vara registrerade utan uppfattar i grunden detta ofta som ett integritetsintrång, låt vara att detta inte alltid är otillbörligt. Detta speglas också i riksdagens behandlingar folk- och bostadsräkningar, då man ansett det vara nödvändigt att stifta särskild lag om bl. a. skyldigheten att låta registrera sig. Denna skyldighet bör alltså betraktas som ett undantag från en huvudregel av motsatt innebörd.

I samband härmed vill datainspektionen peka på ett ofta förbisett förhål-

lande, nämligen registrens bevarandetid. När det därför på sid. 4 i remissen sägs att det innebär stora svårigheter om tio år gammalt material skall användas som underlag för beslut inom samhällsplaneringens område, vilket torde vara huvudsyftet med folk- och bostadsräkningarna, kan med fog ifrågasättas det rimliga i att numera mer än ett par decennier gamla register av ifrågavarande slag fortfarande bevaras hos SCB på individnivå. För det fall att dessa totalregister bevaras endast för att tillgodose forskningens eventuella behov bör frågan granskas närmare. Datainspektionen anser därför att den nu aktuella *FoB-lagen* bör innehålla en bestämmelse om bevarandetiden så att allmänheten får klart för sig hur länge registret kommer att bevaras på ADB-medium.

På sid. 16 i remissen sägs att regeringen satt in en rad åtgärder för att stärka den enskildes skydd. Det anges dock inte vilka dessa åtgärder är, och datainspektionen skulle se det som en fördel om dessa kunde närmare anges.

Vidare anförts att statistikutredningen betonat att sekretess- och integritetsfrågorna måste få en tillfredsställande lösning innan register byggs upp på det sätt som föreslagits av SCB i FOBAL-utredningen. Enligt datainspektionens mening kommer emellertid statistikutredningens förslag om stora centrala databaser för statistikproduktion snarare att innebära en försvagning av den enskildes integritetsskydd än en förstärkning, vilket datainspektionen också påpekat i det underhandsyttrande som inspektionen på särskild begäran lämnat till statistikutredningen.

Beträffande uppgift om arbetsställenummer inhämtad via kontrolluppgifter och uppbyggnaden av ett särskilt sysselsättningsregister hänvisas till vad som avslutningsvis anförts. Frågorna om lägenhetsnummer och uppbyggnaden av ett registerbaserat hushålls- och bostadsstatistikregister bör bedömas först om detta blir aktuellt.

Såvitt avser lagregleringen av 1985 års folk- och bostadsräkning ser datainspektionen det som positivt att uppräkningsarna anges vara uttömmande i 1 § beträffande ändamålet och i 5 och 7 §§ beträffande innehållet i person- och bostadsuppgifterna, dvs. de uppgifter som skall inhämtas direkt från de personer som avses med uppgifterna.

Datainspektionen har emellertid uppmärksammat att någon motsvarande begränsning inte företagits i 21 § som reglerar datauppgifterna, dvs. de uppgifter som SCB skall få inhämta från andra register. Fastmer anges i den följande paragrafen (22 §) att SCB för de syften som anges i 1 § skall kunna få använda även andra uppgifter. Detta får dock endast ske "enligt beslut eller med tillstånd som avses i datalagen" (jfr 7 § SFS 1979:217).

Enligt datainspektionens erfarenheter från tillämpningen av senaste FoB-lag ger regleringen i 5 § jämfört med 21–22 §§ inte klart besked i frågan om riksdagen tagit ställning till innehållet i folk- och bostadsräkningen. 5 och 7 §§ reglerar endast innehållet i en person- och bostadsuppgift. Genom konstruktionen i 21–22 §§ kan en tolkning göras av innebörd

att folk- och bostadsräkningsregistret får tillföras även andra uppgifter som i ett senare skede bedöms vara värdefulla ur samhällsplanerings- eller forskningssynpunkt. Enligt 22 § krävs visserligen beslut, varmed torde avses beslut av regeringen (vilket måste föregås av yttrande från datainspektionen) eller tillstånd av datainspektionen efter ansökan från SCB.

En sådan möjlighet till tolkning måste emellertid anses vara otillfredsställande, främst genom att syftet med lagen enligt datainspektionens mening är att riksdagen i lagen skall besluta om vilka uppgifter som skall få ingå i en folk- och bostadsräkning. Eftersom registerändamålet – samhällsplanering och forskning – i sig är så diffust angivet är det nödvändigt att riksdagen *uttömmande* får bestämma vilka uppgifter som skall få ingå i själva personregistret "Folk- och bostadsräkningsregistret", dvs. även med avseende på vilka datauppgifter som skall ingå. Detta bör ske på ett sådant sätt att någon tveksamhet i tolkningen inte skall behöva uppkomma. Datainspektionen erinrar beträffande frågan om författningsstödet om att JO fann med anledning av klagomål i samband med 1970 års FoB anledning anmärka att frågor om orsaken till att man saknade förvärvsarbete ej bort ställas utan *klart författningsstöd*.

I 21 § bör därför ges en uttömmande uppräkningslista. 22 § bör utgå eller omformas till en paragraf som anger att SCB för särskilda statistiska undersökningar, (dvs. genom inrättande av *särskilda personregister*) med den begränsning som anges i 1 § bör kunna få inhämta och sammanställa uppgifter från folk- och bostadsräkningsregistret och andra register. Uppgifterna bör också få sammanställas med uppgifter som inhämtas genom enkäter eller intervjuer. För sådana register måste emellertid särskilda föreskrifter enligt datalagen meddelas. De krav på föreskrifter som datainspektionen då i första hand kommer att överväga är *underrättelse till de registrerade, frivillighet vid uppgiftslämnandet och snabb avidentifiering*.

I vart fall finner datainspektionen det olyckligt att behöva försättas i den situationen att pröva om ytterligare uppgifter – utöver vad riksdagen angivit – skall få ingå i folk- och bostadsräkningsregistret. Datainspektionens nuvarande bedömning är att det integritetsskydd som riksdagen ansett att datainspektionen skall kunna bidra med genom konstruktionen i 22 § inte är tillräckligt betryggande. Datainspektionen bifogar sitt yttrande den 6 september 1983 (dnr 1419-83) för att belysa problemet bl. a. med avseende på kravet på kort bevarandetid.

Datainspektionen vill också framhålla att vad som ovan sagts beträffande användningen av FoB-uppgifter tillsammans med andra uppgifter också måste sättas i relation till vad som sägs i 1 § beträffande utlämnande av individuppgifter. Konstruktionen i 1 § synes innebära att endast SCB kan få använda individuppgifter från FoB medan något utlämnande av individuppgifter t. ex. till andra myndigheter för forskning inte synes vara möjlig. Om detta är avsikten, vilket synes framgå av de allmänna överväganden som redovisas på sid. 16 i remissen, anser datainspektionen denna begränsning bör anges klarare så att framtida tolkningssvårigheter undviks.

I tillämpliga delar gäller det sagda även det föreslagna sysselsättningsregistret och lagregleringen härav. I lagtexten bör därför ges *samma uttömmande regler och begränsningar som beträffande folk- och bostadsräkningen*. Då det i sak är fråga om en begränsad register-FOB enligt FO-BALT-modellen bör emellertid särskilt beaktas att allmänheten informeras härom. Även om detta inte bedöms kunna ske på det sätt datainspektionen förordar i tidigare yttranden angående FOBAL-utredningens förslag bör föreskrivas att information i vart fall lämnas enligt vad SCB föreslagit i samband med registerbaserade folk- och bostadsräkningar.

Datainspektionen vill i samband härmed och med anledning av bestämmelsen i 13 § om kommunernas informationsskyldighet påpeka att skyldigheten att informera enligt datalagen ytterst alltid åvilar den registeransvarige, således SCB.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Freese i närvaro av byråchefen Rydén och byrådirektören Björklund, föredragande.

Jan Freese

Mats Björklund

STATISTISKA
CENTRALBYRÅN

1983-07-13

Regeringen
Finansdepartementet

Statistiska centralbyrån (SCB) med hemställan om tillstånd att för vissa ändamål använda uppgifter ur personregistret "Inkomst- och förmögenhetsregistret" avseende inkomståret 1980

För att kunna studera sambandet mellan inkomst, sysselsättning och boende erfordras att vissa uppgifter ur SCBs "Inkomst- och förmögenhetsregistret" avseende inkomståret 1980 överförs till det register som upprätthålls i samband med folk- och bostadsräkningen 1980. De nu aktuella uppgifterna kommer också till användning för att tillgodose den efterfrågan som finns på statistik på uppdragsbasis.

SCB anholder därför härmed om tillstånd att få tillföra personregistret "folk- och bostadsräkningen 1980 (FoB 80)" vissa uppgifter ur personregistret "Inkomst- och förmögenhetsregistret" avseende inkomståret 1980. Eftersom detta skulle innebära en utvidgning av innehållet i personregistret "Folk- och bostadsräkningen 1980 (FoB 80)" bifogas ett utkast till anmälan härom till datainspektionen. I utkastet har under punkt b) 1 specificerats de uppgifter som omfattas av SCBs föreliggande anhållan.

De i det nya registret ingående uppgifterna, som SCB i denna skrivelse begär att få utnyttja, kan enligt vad SCB för närvarande kan bedöma utplånas senast sex år efter taxeringsårets utgång. Skulle SCB dessförinnan finna att uppgifterna behöver bevaras längre tid, kommer verket att till regeringen inlämna en särskild framställning därom.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad tf generaldirektör Edmund Rapaport med undertecknad tf avdelningschef Stig Lundeborg som föredragande.

STATISTISKA CENTRALBYRÅN

Edmund Rapaport

Stig Lundeborg

DATAINSPEKTIONEN

Yttrande
1983-09-06

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Statistiska centralbyråns (SCB) hemställer hos regeringen om att för vissa ändamål få använda uppgifter ur personregistret "Inkomst- och förmögenhetsregistret" avseende inkomståret 1980

Finansdepartementet har genom remiss (departementets dnr 2395/83) anmodat datainspektionen att avge yttrande över ovan angiven framställning. Datainspektionen får med anledning härav anförda följande.

Enligt 7 § i lagen om allmän folk- och bostadsräkning år 1980 (1979: 217) får SCB efter tillstånd av datainspektionen med hjälp av ADB "använda ytterligare uppgifter tillsammans med uppgifterna för folk- och bostadsräkningen för sådana statistiska ändamål som anges i 1 §". Enligt inspektionens bestämda uppfattning innebär detta att urval av uppgifter från "FOB 80" får sambearbetas med andra uppgifter för framställning av statistik för sådana ändamål som anges i § 1.

För varje statistisk studie skall sålunda ett särskilt personregister skapas, vilket också vanligen genast kan oidentifieras.

Nu aktuell framställning innebär att personregistret "FOB 80" under en lång tid utvidgas med uppgifter om inkomst, bidrag, avdrag och skatt beträffande landets samtliga inkomsttagare. Detta synes strida mot den bestämning av FOB-registret som riksdagen gjort i gällande lag.

Det bör vidare uppmärksammas att i samband med inhämtandet av uppgifter till "FOB-80" lämnades information om vilka uppgifter som skall

ingå i registret. Någon upplysning om att denna art av uppgifter också skall ingå i registret lämnades emellertid inte.

Härtill kommer enligt inspektionens uppfattning att det också från förtroendesynpunkt måste framstå som utomordentligt viktigt att FOB-registret och andra logiska register hålls så "rena" som möjligt och inte i efterhand utvidgas med uppgifter för nya statistiska studier utan de registrerades kännedom.

Avslutningsvis vill datainspektionen påpeka att utvidgningen inte synes vara nödvändig för genomförandet av den aktuella studien och inte heller för att tillgodose den efterfrågan som finns av statistik på uppdragsbasis.

På angivna grunder motsätter sig datainspektionen bifall till framställningen i det att den innebär en utvidgning av "FOB 80" på det sätt SCB synes ha avsett.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Freese i närvaro av byråchefen Rydén och byrådirektören Berglund, föredragande.

Jan Freese

Staffan Berglund

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1984-01-12

Närvarande: justitierådet Höglund, regeringsrådet Wahlgren, justitierådet Rydin.

Enligt utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 1983 har regeringen på hemställan av statsrådet Holmberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om 1985 års folk- och bostadsräkning.
2. lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m. och
3. lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623).

Regeringen har därefter genom överlämnande av utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 1983 givit lagrådet till känna sitt beslut med anledning av ett av datainspektionen avgivet yttrande enligt 2 a § datalagen (1973: 289, omtryckt 1982: 446) över de till lagrådet remitterade förslagen.

Förslagen jämte vad som upptagits i regeringens protokoll den 15 december 1983 har inför lagrådet föredragits av departementssekreteraren Sten Spångberg, biträdd av departementssekreteraren Agneta Norén.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Allmänna folk- och bostadsräkningar har i Sverige på senare tid genomförts vart femte år. De används för skilda ändamål men framför allt som underlag för samhällsplaneringen. Förevarande lagrådsremiss innehåller förslag till bestämmelser för en ny allmän folk- och bostadsräkning som avses skola äga rum år 1985 (FoB 85). Remissen innehåller också förslag till inrättande av ett sysselsättningsregister, vilket väntas bli av stor betydelse för den kommunala och regionala planeringen.

Alltsedan år 1970 har automatisk databehandling (ADB) kommit till användning vid genomförandet av folk- och bostadsräkningar. Denna teknik, som utvecklats i närmast explosionsartad takt på alla områden inom samhällslivet, har visat sig effektiv och har medfört stora organisatoriska och ekonomiska vinster både inom det privata näringslivet och inom den offentliga sektorn. FoB 85 skall liksom inrättandet av det nya sysselsättningsregistret ske med hjälp av automatisk databehandling. ADB-tekniken har emellertid även givit upphov till åtskilliga problem. Bl. a. och inte minst har den alltmer kommit att betraktas som ett hot mot den personliga integriteten. Mängden av datainformation om enskilda personer i förening med den lätthet med vilken informationsutbyte kan erhållas mellan olika dataregister utgör särskilda riskfaktorer i detta sammanhang. Det är med hänsyn härtill särskilt angeläget att integritetsskyddet blir i tillbörlig mån beaktat i samband med insamlandet av de nya uppgifterna och upprättandet av nya register på grundval av dessa uppgifter.

Enligt förslaget skall FoB 85 genomföras delvis med hjälp av enkätsvar från allmänheten och delvis med utnyttjande av redan befintliga register. Sysselsättningsregistret skall upprättas på grundval av redan befintliga register och uppgifter som lämnas av arbetsgivarna i de årligen avgivna kontrolluppgifterna till ledning för inkomsttaxeringen.

De uppgifter som skall lämnas till folk- och bostadsräkningen är personuppgifter, bostadsuppgifter och fastighetsuppgifter. De ger tillsammans en ingående kännedom om den enskildes personliga förhållanden. I den mån de inhämtas genom enkätsvar föreligger uppgiftsskyldighet, som kan framtvingas genom vitesföreläggande. Den frågan inställer sig, om det är förenligt med hänsynen till den personliga integriteten att för var och en som berörs av folk- och bostadsräkningen avkräva honom och sammanställa en så stor mängd uppgifter av personlig art som det här gäller.

Vi saknar i vår lagstiftning allmänna bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Regeringsformen av år 1974 innehåller endast ett s. k. målsättningsstadgande i ämnet, infört år 1976 och av innehåll att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv (1 kap. 2 § tredje stycket). I övrigt skyddas den personliga integriteten genom särbestämmelser på skilda håll, främst sekretesslagen (1980:100). Dessa bestämmelser är av det slaget att de hindrar att uppgifter om den enskilde yppas för andra till skada för honom eller eljest används på något sätt som kan skada honom. I detta läge får tydligen svaret på den ställda frågan bli beroende av vilket ändamål de insamlade uppgifterna skall tjäna och vilket skydd mot missbruk av uppgifterna som kan beredas den enskilde.

Ändamålet med FoB 85 är enligt 1 § i det remitterade förslaget dels att få fram statistik för samhällsplanering, forskning och allmän information, dels att kontrollera folkbokföringen. Enligt vad som vidare anförs i remissprotokollet har resultatet av folk- och bostadsräkningarna särskild betydelse för den regionala och kommunala samhällsplaneringen, främst med avseende på sysselsättning, arbetspendling, utbildning, barnomsorg, äldreomsorg, boende, energi och försvar. Någon erinran synes inte kunna riktas mot att de i förslaget avsedda uppgifterna insamlas för att användas till dessa ändamål. Behovet av uppgifterna har inte heller satts i fråga under remissbehandlingen av den utav statistiska centralbyrån (SCB) i januari 1983 framlagda rapporten som ligger till grund för det remitterade förslaget. Vissa farhågor inger visserligen 22 § i förslaget, vilken förutsätter att även andra uppgifter än som anges i lagförslaget skall kunna tillföras det nya personregistret. Det vill dock synas som om meningen är att insamlade uppgifter skall omgärdas med sådant sekretesskydd att anledning knappast föreligger till erinran i denna del.

Av avgörande betydelse i sistnämnda hänseende är det skydd som förslaget bereder den enskilde mot missbruk av de insamlade uppgifterna. Att värna om detta skydd är så mycket viktigare som åtskilliga uppgifter skall hämtas från andra register, om vilka allmänheten kan ha haft anled-

ning anta att de inte skulle användas till annat än det ursprungligen uppgivna ändamålet och således inte till det nu tilltänkta registret.

I remissprotokollet uttalas i anslutning till 1 § i förslaget till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning, att de insamlade uppgifterna inte får användas för några andra ändamål än dem som anges i nämnda paragraf. Själva lagförslaget innehåller dock inte någon bestämmelse därom. Utan sådan bestämmelse kan egentligen inte annat skydd antas föreligga för uppgifterna än det som följer av gällande sekretessbestämmelser.

I sekreteshänseende gäller 9 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt denna paragraf är sekretessen för insamlade uppgifter, som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde, absolut i den meningen att den inte är bunden till något skaderekvisit. Sekretessen begränsas dock genom vissa bestämmelser i sekretesslagen (t.ex. 14 kap. 1–3 §§) och i rättegångsbalken (t.ex. 38 kap. 8 §). Den närmare innebörden härav och de modifikationer som kan förekomma i denna begränsning av sekretessen torde kunna förbigås här. Föredragande statsrådet har nämligen i remissprotokollet förklarat att det finns skäl att på nytt överväga, hur man skall skydda den enskildes personliga integritet i samband med statistiska undersökningar, och att sådana överväganden lämpligen kan göras när statistikutredningens betänkande behandlas, vilket betänkande var att vänta inom kort. Statistikutredningen har sedermera, efter det att förevarande lagförslag remitterats till lagrådet, lagt fram sitt betänkande (SOU 1983: 74) "Framtida statlig statistik" och däri ägnat ett särskilt avsnitt åt integritetsfrågor. Utredningen framför där förslag till skärpningar av nu gällande sekretess- och datalagstiftning (bet. s. 185). Betydelsen av dessa förslag får bedömas i samband med utredningens förslag i övrigt.

Med hänsyn till sålunda föreliggande planer på en förstärkning av sekretesskyddet för bl.a. de uppgifter som avses med förevarande lagförslag finner sig lagrådet ej ha anledning att nu närmare pröva förslaget från sekretessynpunkt. En närmare prövning torde få ske sedan statistikutredningens betänkande remissbehandlats i vanlig ordning och ytterligare överväganden på grundval därav gjorts från regeringens sida. Att sekretessfrågan sålunda inte fått sin slutgiltiga lösning utgör dock inte skäl för lagrådet att nu motsätta sig att de remitterade lagförslagen antas.

Vad nu sagts rörande FoB 85 har motsvarande tillämpning på det föreslagna sysselsättningsregistret.

Ledamoten *Wahlgren* tillägger för egen del:

Mot att de uppgifter insamlas som förslaget innehåller synes från integritetssynpunkt kritik inte kunna riktas så länge ändamålet inskränker sig till statistikproduktion och – som lagrådet har berört – garantier skapas för att annan användning inte kommer i fråga. Däremot synes kunna sättas i fråga huruvida en insamling av uppgifter av här nämnt slag skall få ske i syfte att kontrollera folkbokföringen. Var och en som skall vara kyrkobok-

förd här i riket svarar primärt själv för att erforderliga uppgifter om honom eller henne för folkbokföringen blir lämnade. Vissa specialregler om anmälningsskyldighet ges för födelse och dödsfall. Vidare finns (35 § folkbokföringsförordningen) en bestämmelse enligt vilken fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter bostad åt annan, skall anmäla detta till pastorsämbetet. Härjämte föreskrivs att fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet är skyldig att på förfrågan av folkbokföringsmyndighet uppgive om viss person bor i fastigheten respektive lägenheten. Visserligen anges i det remitterade förslaget att de för FoB 85 insamlade uppgifterna skall användas för kontroll av folkbokföringen, men utöver en allmänt hållen bestämmelse i 23 § finns ingenting om vare sig vad eller vilka som skall kontrolleras. Det bör påpekas att vissa fall av underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet enligt folkbokföringsförordningen är straffbelagda. Jag finner det tveksamt om kontrollen av folkbokföringen skall få ske i samband med insamlande av uppgifter – även sådana som inhämtas från andra personregister – för i huvudsak planeringsändamål. Det kan hävdas att i så fall även annan offentlig verksamhet skulle få kontrolleras genom tillgång till FoB-uppgifterna, t. ex. taxeringen.

Lagrådet övergår här efter till att beröra vissa frågor i anslutning till de särskilda paragraferna i de remitterade lagförslagen.

Förslaget till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning

3 §

I 1–3 §§ av förslaget ges allmänna bestämmelser om den avsedda folk- och bostadsräkningen. Av 1 § framgår att den skall företas år 1985. I 2 § föreskrivs att räkningen skall genomföras av SCB samt att till densamma skall lämnas person-, bostads- och fastighetsuppgifter enligt 4–16 §§ i förslaget. Förevarande 3 § upptar stadgandet att SCB skall fastställa när uppgifterna enligt 2 § skall lämnas eller inhämtas och vilken tidpunkt eller tid som de skall avse.

Genom 3 § överlämnas sålunda åt SCB att bestämma när uppgifterna skall lämnas eller inhämtas och till vilken tidpunkt eller tid de skall hänföra sig. En fråga som här inställer sig är, om en sådan delegation till SCB står i överensstämmelse med regeringsformen. Det har sålunda förutsatts att riksdagen inte kan delegera normgivningskompetens direkt till en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen, vilket är fallet med SCB. En sådan delegation skall i enlighet med 8 kap. 11 § regeringsformen gå genom regeringen. Denna ordning har motiverats med att den mest rationella funktionsfördelningen måste vara att förvaltningsmyndigheterna får sina uppdrag av regeringen (se prop. 1973:90 s. 319; jfr Petrén-Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 191, Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 284 och Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 96).

Möjligen skulle de bestämmelser som enligt paragrafen skall beslutas av SCB kunna vilja ses som föreskrifter om verkställighet av lag. Sådana föreskrifter får enligt 8 kap. 13 § första stycket regeringsformen beslutas av regeringen, och denna får enligt tredje stycket av samma paragraf överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet. Enligt samma kap. 14 § utgör denna behörighet för regeringen att besluta föreskrifter ej hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i ämnet. Angivna behörighet för riksdagen att träda in på området för regeringens normgivningskompetens har på sina håll ansetts medföra även ett övertagande av regeringens behörighet att delegera till en myndighet under regeringen (så Strömberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 71; även Petrén i rättsfallet RÅ 1980 1: 35). Bestämmelsen i 8 kap. 14 § regeringsformen synes emellertid inte kunna ges sådan vidsträckt innebörd. Såvitt nu är i fråga torde innebörden vara att riksdagen väl får, i stället för regeringen, besluta verkställighetsföreskrifter men inte delegera denna beslutanderätt direkt till en regeringen underställd myndighet. En sådan tolkning av bestämmelsen ligger i linje med den i fråga om normgivningskompetensen i övrigt antagna principen om funktionsfördelningen mellan riksdag och regering. (Tolkningen har också numera antagits av Strömberg i det förut nämnda arbetet om normgivningsmakten s. 83 och 109 f, se även Broomé-Eklundh i Statsvetenskaplig tidskrift 1976 s. 42.)

Av det sagda följer att regeringen i 3 § av förslaget inte är förenlig med tankarna bakom regeringsformen, vare sig de bestämmelser som paragrafen överlämnar åt SCB att besluta är att anse som normgivning enligt 8 kap. 3 § regeringsformen eller de är att betrakta som verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 §. I överensstämmelse härmed bör, såsom skedde i lagen (1975: 55) om folk- och bostadsräkning år 1975, direkt i lagen anges när de ifrågavarande uppgifterna skall lämnas eller inhämtas och vilken tidpunkt eller tid som de skall avse. Den i lagrådsremissen föreslagna ordningen har emellertid praktiska fördelar och den tillämpades också vid 1980 års allmänna folk- och bostadsräkning, se lagen därom (1979: 217) 1 § andra stycket.

4 §

I denna paragraf föreskrivs att personuppgifter skall lämnas av dem som är födda år 1969 eller tidigare och som är folkbokförda i Sverige vid den tidpunkt som uppgifterna avser. Syftet med 1985 års folk- och bostadsräkning är enligt 1 § i förslaget bl. a. att erhålla en kontroll av folkbokföringen. För att detta syfte skall nås fullt ut bör uppgiftsskyldigheten åvila inte bara dem som är folkbokförda i Sverige utan också dem som inte är folkbokförda här men som enligt gällande författningar skall vara det.

Bestämmelser om folkbokföring finns i folkbokföringsförordningen (1967: 198), enligt vilken folkbokföringen sker genom kyrkobokföring och mantalsskrivning. Grundläggande är bestämmelserna om kyrkobokföring.

Enligt 11 § i förordningen kyrkobokförs var och en i den församling och på den fastighet där han är bosatt, om inte annat följer av bestämmelse i 19–24 och 27 §§ i förordningen. Avgörande för en persons kyrkobokföringsort (församling) och kyrkobokföringsfastighet är sålunda i regel var personen är bosatt. Förordningen innehåller också bestämmelser om var en person skall anses vara bosatt. Med hänsyn till dessa bestämmelser synes uppgiftsskyldigheten enligt den nu föreslagna lagen böra åvila dem som är bosatta i Sverige vid den tidpunkt som uppgifterna avser. Tänkbart är också att lägga uppgiftsskyldigheten på dem som vid angivna tid skall vara kyrkobokförda i Sverige. Lättast att uppfatta för allmänheten torde dock en bestämning vara som hänför sig till var personen är bosatt. En sådan bestämning har också använts vid folk- och bostadsräkningarna åren 1975 och 1980. Lagrådet förordar en ändring av paragrafen i enlighet härmed.

10 §

I den föreslagna lagen saknas bestämmelser om var person-, bostads- och fastighetsuppgifter skall lämnas. Sådana bestämmelser synes böra införas. De är av betydelse inte bara för de uppgiftsskyldiga utan också för granskningsorganens prövning, huruvida uppgiftsskyldigheten fullgjorts. Vidare ger sådana bestämmelser ledning för vilken granskningsledare som i visst fall får utfärda anmaning enligt 17 § i förslaget och vilken länsstyrelse som får utsätta vite enligt 18 § i förslaget.

11 §

Beträffande delegeringen i första stycket till SCB att fastställa person- och fastighetsblanketterna, vilken har sin motsvarighet i 1975 och 1979 års folk- och bostadsräkningslagar, får lagrådet hänvisa till vad som anförts i det föregående vid 3 §.

13–16 §§

Det remitterade förslaget innehåller i 13–16 §§ bestämmelser om vissa åligganden för kommunerna vid genomförandet av FoB 85 och om hur dessa åligganden skall genomföras. Kommunerna skall sålunda lämna information om folk- och bostadsräkningen, biträda vid distributionen av blanketter och vid upprättandet och insamlingen av uppgifter samt svara för att de insamlade uppgifterna granskas och i berett skick lämnas över till SCB för fortsatt bearbetning. Varje kommun skall uppdra åt ett särskilt granskningsorgan att sköta nämnda arbetsuppgifter. Vidare skall varje kommun utse en granskningsledare och en ställföreträdare för denne. Kommunen skall också sörja för att granskningspersonal utbildas för sina arbetsuppgifter.

Lagförslaget innehåller inte några närmare bestämmelser om de organ som sålunda skall utses. Till följd härav inställer sig viss tvekan om den ställning dessa organ intar. De uppgifter som enligt förslaget läggs på

kommunerna torde vara att hänföra till sådan förvaltning och verkställighet som avses i 1 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1977: 179). Enligt 3 kap. 13 § första stycket nämnda lag tillsätter kommunfullmäktige nämnder för förvaltning och verkställighet som enligt särskilda författningar ankommer på dessa, och för sådana nämnder gäller vad som är föreskrivet i dessa författningar. Det granskningsorgan som skall sköta kommunens arbetsuppgifter enligt 13 § i förslaget får anses ha karaktär av en sådan nämnd som avses i 3 kap. 13 § första stycket kommunallagen. Vid föredragningen inför lagrådet har emellertid framförts den meningen att granskningsorganet skulle ses som ett förvaltningsorgan bestående av tjänstemän och lydande under någon kommunal nämnd, normalt kommunstyrelsen. Är avsikten att granskningsorganet skall utses på annat sätt och få en annan ställning än som enligt det anförda följer av kommunallagen, bör det anges i lagen. Inte minst med tanke på sekretessfrågor är av betydelse att det står fullt klart vilken myndighet det är som fattar de formella besluten i förekommande frågor. Det är sålunda hos den myndigheten begäran skall göras om att få ta del av allmän handling, vilket i sin tur får betydelse för förfarandet vid talan mot beslut, varigenom sådan begäran avslås.

Enligt förslaget skall också utses en granskningsledare och en ställföreträdare för denne. Utöver vad som nyss anförts rörande granskningsorganets ställning tillkommer här att granskningsledarens och hans ställföreträdarens ställning i förhållande till granskningsorganet är oklar. Till denna oklarhet bidrar den föreslagna bestämmelsen i 16 § andra stycket, att granskningsledaren får delegera sin befogenhet enligt första stycket i samma paragraf till en förtroendeman eller tjänsteman hos kommunen. Meningen kan knappast vara att granskningsledaren skall utgöra en särskild myndighet vid sidan om granskningsorganet. Det naturliga är att han ingår i granskningsorganet.

Även med sådan ordning kvarstår viss oklarhet rörande granskningsorganets och granskningsledarens ställning. Beträffande granskningsledarens uppgifter meddelas vissa bestämmelser i 16 § i förslaget. Enligt dessa får granskningsledaren begära att de uppgiftsskyldiga inom viss tid lämnar upplysningar om förhållanden som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 4–9 §§. För granskningsorganet meddelas däremot inte några liknande bestämmelser. Dess befogenheter blir därmed oklara. Närmare bestämmelser om granskningsorganet torde därför böra övervägas. Som nämnt förutsätter 3 kap. 13 § första stycket kommunallagen att sådana bestämmelser meddelas. Utom när det gäller organets uppgifter kan det ske bl. a. genom hänvisning till tillämpliga bestämmelser i 3 kap. kommunallagen, se t. ex. angående byggnadsnämnd 3 § byggnadsstadgan (1959: 612) och angående miljö- och hälsoskyddsnämnd 5 § hälsoskyddslagen (1982: 1080). Behov av närmare bestämmelser torde föranledas även av den i förslaget upptagna möjligheten för två eller flera kommuner att utse gemensamt granskningsorgan.

Viss ändring torde också böra göras i 16 § andra stycket i det remitterade förslaget. Enligt detta stycke får granskningsledaren delegera sin befogenhet enligt första stycket i paragrafen till en förtroendemän eller tjänsteman hos kommunen. Naturligare är att han får delegera sin befogenhet till någon annan inom granskningsorganet. Lagrådet föreslår att bestämmelsen får detta innehåll.

Enligt 14 § andra stycket i det remitterade förslaget får två eller flera kommuner efter samråd med SCB inrätta ett gemensamt granskningsorgan. Även vid sådan samverkan skall tydligen varje kommun utse sin granskningsledare. Detta förefaller leda till en onödigt komplicerad ordning. Med lagrådets förslag, att granskningsledaren skall ingå i granskningsorganet, blir det naturligt att också granskningsledaren blir gemensam.

Formerna för sådan kommunal samverkan som här avses är inte närmare angivna i förslaget och inte heller berörda i remissprotokollet. Närmast kommer bestämmelserna i lagen (1957: 281, omtryckt 1977: 181) om kommunallöbunden i fråga. Å andra sidan kan det förefalla väl långtgående att tillämpa dessa bestämmelser i förevarande sammanhang. Ett klarläggande är önskvärt.

18 och 20 §§

I 18 § föreskrivs att, om den uppgiftsskyldige inte följer en anmaning enligt 17 §, länsstyrelsen får på begäran av granskningsledaren eller SCB förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet vid vite. Enligt 20 § skall fråga om utdömande av förelagt vite prövas av länsrätten på begäran av granskningsledaren eller SCB.

Av lagförslaget framgår inte vilken länsstyrelse som får utfärda vitesföreläggande eller vilken länsrätt som skall pröva fråga om utdömande av förelagt vite. Vid föredragningen inför lagrådet har upplysts att behörigheten avsetts skola tillkomma länsstyrelsen respektive länsrätten i det län där den uppgiftsskyldige är bosatt. Uttryckliga regler i ämnet bör intas i de förevarande båda paragraferna.

Förslaget till lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.

Förslaget lämnas utan erinran.

Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623)

Det föreslagna nya stycket i 37 § 2 mom. taxeringslagen avser en uppgiftsskyldighet som tillkommit enbart i statistiskt syfte enligt den föreslagna lagen om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m. Det gäller sålunda inte någon uppgift som är avsedd för taxeringsarbetet. Med hänsyn härtill och till att taxeringslagen bör såvitt möjligt hållas fri från

bestämmelser utan betydelse för taxeringen borde hänvisningen helst utgå. Å andra sidan måste medges att den föreslagna hänvisningen har upplysningsvärde för de arbetsgivare som berörs. Lagrådet vill likväl hemställa att det övervägs huruvida det inte kan anses tillräckligt med bestämmelserna i den nyss nämnda föreslagna lagen jämte anvisningar för ifyllande av de kontrolluppgifter som är i fråga.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
 PROTOKOLL
 vid regeringssammanträde
 1984-02-02

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Boström, Bodström, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om 1985 års folk- och bostadsräkning, m. m.

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. en lag om 1985 års folk- och bostadsräkning,
2. en lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.,
3. en lag om ändring i taxeringslagen (1956:623).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

1.1 Allmänt

I allt väsentligt kan jag godta lagrådets bedömningar.

Med anledning av att en av lagrådets ledamöter har uttalat tveksamhet mot att kontroll av folkbokföringen skall få ske i samband med insamlande av de uppgifter som ingår i 1985 års folk- och bostadsräkning (FoB 85) vill jag framhålla att kontrollen av folkbokföringen givetvis på intet sätt utgör det väsentligaste motivet till att FoB 85 genomförs. Men det har visat sig vara ändamålsenligt att i den relativt begränsade omfattning som det här gäller kunna rätta folkbokföringen med ledning av uppgifter från folk- och bostadsräkningarna. I samband med att de särskilda mantalsuppgifterna slopades förutsattes också att sådan kontroll skulle ske (prop. 1967:88, L³U 34, rskr 294). Som jag framhåller i lagrådsremissen är det bara fråga

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 24 november 1983. Beslut om komplettering av lagrådsremissen fattat vid regeringssammanträde den 15 december 1983.

om att på lokal nivå jämföra med folkbokföringens material, främst adressuppgifterna, t. ex. när dessa inte stämmer på de förtryckta blanketterna. Att utsträcka kontrollen till andra områden – utanför vad som anges i 1 § förslaget till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning – får självfallet inte komma i fråga.

Jag går därefter över till att närmare behandla främst lagrådets synpunkter på de olika lagförslagen.

1.2 Förslaget till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning

3 och 11 §§

De föreskrifter som avses i 3 och 11 §§ kan endast avse verkställighet av lagen. Någon möjlighet för riksdagen att delegera de frågor som här anges finns nämligen inte enligt regeringsformen. Rätten att meddela verkställighetsföreskrifter är given i regeringsformen och kräver således inte något uttryckligt bemyndigande i lagen. För tydlighets skull kan det dock vara lämpligt att upplysa om att lagens tillämpning kräver ytterligare föreskrifter. Som lagrådet påpekat kan någon delegering direkt till statistiska centralbyrån inte ske. Jag föreslår därför att paragraferna ändras så, att uppgifterna i stället delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 §

Den ändring som lagrådet förordar i 4 § kan jag ansluta mig till. Därvid bör emellertid för tydlighets skull av paragrafen framgå att uppgiftsskyldigheten omfattar också dem som inte är bosatta i Sverige men ändå enligt särskilda bestämmelser skall vara kyrkobokförda här. På så sätt görs det klart att även t. ex. sådana statsanställda m. fl. som avses i 20 § folkbokföringsförordningen skall lämna personuppgifter till FoB 85.

10 §

Jag instämmer i lagrådets åsikt att det bör införas bestämmelser om var person-, bostads- och fastighetsuppgifterna skall lämnas. Sådana bestämmelser kan lämpligen tas in i 10 §. Av denna paragraf bör sålunda framgå dels att personblanketten skall ges in till granskningsorganet i den kommun där den uppgiftsskyldige är bosatt eller annars skall vara kyrkobokförd (jfr 4 §), dels att fastighetsblanketten skall ges in till nämnda organ i den kommun där fastigheten är belägen.

Jag förutsätter att man vid FoB 85 liksom vid närmast föregående folk- och bostadsräkningar kommer att tillämpa den ordningen att det av de "förtryckta" blanketterna framgår var de skall ges in. Men information om detta bör lämnas också på andra sätt.

13–16 §§

Med anledning av vad lagrådet anför om 13–16 §§ vill jag framhålla följande i fråga om kommunernas medverkan i FoB 85.

I remissprotokollet anför jag att avsikten är att kommunerna skall medverka på samma sätt som vid närmast föregående räkningstillfällen. Tanken är således att den kommunala organisationen skall ha sin motsvarighet i den ordning som gällde vid 1980 års allmänna folk- och bostadsräkning.

Lagrådet konstaterar i sitt yttrande att lagförslaget inte innehåller några närmare bestämmelser om de organ som skall sköta arbetsuppgifterna. Enligt lagrådets mening inställer sig viss tvekan om den ställning dessa organ intar. Lagrådet anser också att viss oklarhet råder rörande granskningsorganets och granskningsledarens ställning. Lagrådet menar att närmare bestämmelser om granskningsorganet bör övervägas. Behov av närmare bestämmelser torde enligt lagrådet föranledas även av den i förslaget upptagna möjligheten för två eller flera kommuner att utse ett gemensamt granskningsorgan.

Som jag ser det, har kommunernas medverkan i FoB 85 karaktär av en tillfällig förvaltningsuppgift som läggs på kommunerna. Denna förvaltningsuppgift bör i materiellt hänseende fullständigt regleras i den särskilda lag som skall föreläggas riksdagen. I regel handhas specialreglerad kommunal verksamhet av särskilda nämnder, som består av förtroendevalda utsedda av kommunfullmäktige.

Men det är enligt min mening inte oförenligt med annars tillämpade principer att man för en tillfällig och tidsbegränsad verksamhet som FoB 85 väljer en organisationsform som avviker från kommunallagens bestämmelser. Enligt det remitterade förslaget skall kommunerna uppdra åt ett särskilt granskningsorgan att sköta de arbetsuppgifter som hänger samman med FoB 85. De lokala kommunala granskningsorganen skall precis som vid de senaste räkningstillfällena förestås av granskningsledare. För dessa skall finnas ställföreträdare. Granskningsledaren och ställföreträdaren, som utses av kommunen, biträds i övrigt av den personal som kan behövas för arbetsuppgifterna. Denna personal anställs i sådant fall av kommunerna. Enligt vad jag har erfårit utses granskningsledaren och ställföreträdaren i regel bland kommunens anställda, men det står naturligtvis kommunerna fritt att i stället utse en förtroendevald eller någon utomstående.

Av vad jag nu har framhållit framgår alltså att granskningsorganet består av granskningsledaren, ställföreträdaren och erforderlig granskningspersonal. Denna sammanhållna organisations omfattning bestäms av kommunerna själva efter storlek och skilda resurser.

De kommunala granskningsorganen är enligt min mening självständiga förvaltningsorgan. De är att betrakta som tillfälliga kommunala myndigheter med självständig beslutsrätt inom ramen för de uppgifter som läggs på kommunerna i samband med FoB 85. De blanketter som skall användas för ändamålet lämnas ifyllda till granskningsorganet. Som jag har anfört i

remissprotokollet, är de av kommunmedlemmarna lämnade uppgifterna där sekretesskyddade. Om sekretessfrågor aktualiseras under handläggningen och granskningen av blanketterna, är det alltså granskningsorganet som fattar de formella besluten.

Av 8 kap. 5 § regeringsformen följer att kommunernas åligganden i samband med FoB 85 måste anges uttömmande i den särskilda lagen härom. Enligt min mening har så också skett i det remitterade förslaget. Jag anser vidare att en strävan bör vara att inte i onödan detaljreglera den förvaltningsuppgift som genom den föreslagna lagstiftningen anförtros kommunerna. Att kommunerna har ålagts vissa angivna uppgifter och därvid också ålagts att bygga upp en särskild organisation för dessa uppgifter innebär att kommunernas beslutande organ, kommunfullmäktige, blir skyldiga att anslå medel för denna tillfälliga verksamhet i samband med FoB 85. Enligt kommunallagens bestämmelser ankommer det på kommunstyrelsen i varje kommun att göra de framställningar hos fullmäktige som behövs för att kommunen skall klara de angivna uppgifterna. Det blir sedan fullmäktige som inom ramen för den av statsmakterna fastslagna organisationen får dra upp de riktlinjer för verksamheten som bäst passar den egna kommunen.

Jag kan förstå lagrådets motiv för dess uppfattning att granskningsledarens och hans ställföreträdarens ställning i förhållande till granskningsorganet inte har blivit tillräckligt klart utformad i det remitterade förslaget. Men det är naturligtvis inte meningen att granskningsledaren skall utgöra en särskild myndighet vid sidan om granskningsorganet. Som jag har berört i det föregående, skall han ingå i och förestå granskningorganet.

Av flera skäl, bl. a. för att skydda den personliga integriteten, är det en stor fördel att ha en sammanhållen och likartad förvaltningsorganisation för FoB 85 i de olika kommunerna. Denna organisation benämns sedan två tidigare räkningstillfällen granskningsorgan. Detta begrepp har sålunda använts sedan länge. Jag anser att detta namn bör användas också för den organisationsform som jag här förordar för FoB 85. Som jag tidigare har sagt är det kommunala granskningsorganet ett tillfälligt förvaltningsorgan. Det har enligt min mening inte karaktär av en sådan nämnd som avses i 3 kap. 13 § första stycket kommunallagen.

Av vad jag nyss har anfört framgår att jag ansluter mig till lagrådets uppfattning att granskningsledaren skall ingå i granskningsorganet. Jag delar också uppfattningen att granskningsorganets befogenheter bör klargöras. Jag anser därför att ändringar bör göras i 14–16 §§ i det remitterade lagförslaget.

Föreskriften i 14 § första stycket att varje kommun skall uppdra åt ett särskilt granskningsorgan att sköta de arbetsuppgifter som anges i 13 § bör kvarstå i huvudsak oförändrad. Den i 14 § andra stycket nu upptagna möjligheten för kommunerna att inrätta ett gemensamt granskningsorgan bör slopas. Jag återkommer till detta. Hur granskningsorganet skall vara

sammansatt bör i stället anges i ett nytt andra stycke. Där bör anges att granskningsorganet består av en granskningsledare och en ställföreträdare för denne samt i övrigt av den personal som behövs för uppgifterna. Av ett tredje stycke i paragrafen bör framgå att det är granskningsledaren som beslutar på organets vägnar.

Av 15 § bör framgå att kommunen dels utser granskningsledare och dennes ställföreträdare, dels sörjer för utbildningen av granskningspersonalen. I förhållande till det remitterade förslaget har bara redaktionella ändringar gjorts i denna paragraf.

I 16 § i det remitterade förslaget anges granskningsledarens befogenhet att begära in kompletterande upplysningar. I 17 § ges granskningsledaren eller SCB en befogenhet att utfärda anmaningar.

Lagrådet påpekar att några liknande bestämmelser inte har meddelats för granskningsorganet. Enligt lagrådet blir dess befogenheter därmed oklara.

Enligt min mening har den oklarhet som i dessa delar vidlåder det remitterade förslaget undanröjts genom de ändringar som jag har föreslagit i 14 §. Härigenom måste det anses framgå att granskningsledaren ingår i granskningsorganet och således utövar sina befogenheter på organets vägnar.

Lagrådet föreslår att granskningsledarens rätt att enligt 16 § andra stycket delegera sin befogenhet att begära in upplysningar riktas till någon annan inom granskningsorganet i stället för till en förtroendeman eller en tjänsteman hos kommunen.

Jag kan ansluta mig till detta förslag.

Enligt 14 § andra stycket i det remitterade förslaget får två eller flera kommuner efter samråd med SCB inrätta ett gemensamt granskningsorgan. Lagrådet påpekar att formerna för denna samverkan inte är närmare angivna i förslaget och inte heller berörda i remissprotokollet. Lagrådet anser att kommunalförbundslagen närmast kommer i fråga. Å andra sidan kan det enligt lagrådet förefalla väl långtgående att tillämpa dess bestämmelser i förevarande sammanhang. Lagrådet anser att ett klarläggande är önskvärt.

Som jag tidigare har antytt har jag efter förnyade överväganden kommit fram till att möjligheten för två eller flera kommuner att inrätta ett gemensamt granskningsorgan kan slopas. Denna möjlighet utnyttjades inte vid 1980 års allmänna folk- och bostadsräkning och jag gör nu den bedömningen att den inte heller fyller något praktiskt behov vid FoB 85.

18 och 20 §§

Jag instämmer med lagrådet i att 18 och 20 §§ bör ändras så, att det klart framgår vilken länsstyrelse som får utfärda vitesförelägganden och vilken länsrätt som skall pröva frågor om utdömande av förelagd vite. Det bör vara länsstyrelsen resp. länsrätten i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

Av 10 § i dess nya utformning kan utläsas var uppgiftsskyldigheten skall fullgöras. Där anges sålunda till vilket granskningsorgan som personblanketten resp. fastighetsblanketten skall ges in.

1.3 Förslaget till lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m.

Förslaget till lag om skyldighet att ange arbetsställenummer, m. m. lämnas i och för sig utan erinran av lagrådet.

Emellertid bör i 7 och 9 §§ denna lag – i linje med de nyss förordade ändringarna i 18 och 20 §§ förslaget till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning – tas in motsvarande bestämmelser om vilken länsstyrelse och vilken länsrätt som är behörig att utfärda vitesförelägganden resp. att pröva frågor om utdömande av förelagt vite.

Var ifrågavarande uppgiftsskyldighet skall fullgöras följer av 37 § 4 mom. taxeringslagen: kontrolluppgiften skall lämnas till den lokala skattemyndighet där den uppgiftsskyldige är registrerad som arbetsgivare.

1.4 Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623)

Med anledning av vad lagrådet anfört i fråga om förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1956: 623) har detta ytterligare övervägts.

Efter förnyat samråd med chefen för finansdepartementet har jag därvid kommit fram till att den föreslagna hänvisningen i 37 § 2 mom. taxeringslagen kan avvaras. Jag förutsätter bl. a. att statistiska centralbyrån kommer att lämna berörda arbetsgivare tillräcklig och adekvat information i nu ifrågavarande avseende.

De lagförslag som jag nu lägger fram avser således ingen ändring i taxeringslagen.

1.5 Redaktionella ändringar

Slutligen förordar jag några ändringar av redaktionell art i de båda lagförslag som nu läggs fram.

2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade förslagen till

1. en lag om 1985 års folk- och bostadsräkning,
2. en lag om arbetsställenummer m. m.,

båda med vidtagna ändringar.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
1 Förslag till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning	2
2 Förslag till lag om arbetsställenummer m. m.	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 1983 med beslut om lagrådsremiss	9
1 Inledning	9
2 Allmänna överväganden	10
3 Uppgifter om sysselsättning och pendling	11
4 Uppgifter om hushåll och lägenheter	15
5 Uppgifter om yrke och utbildning	17
6 Huvudsaklig insamlingsteknik i FoB 85	18
7 Integritetsskyddet	19
8 Kostnader	20
9 Genomförandet av FoB 85	21
10 Upprättade lagförslag	22
11 Specialmotivering	22
11.1 Förslaget till lag om 1985 års folk- och bostadsräkning	22
11.2 Förslaget till lag om skyldighet att ange arbetsställenum- mer, m. m.	34
11.3 Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1956:623) ...	37
12 Hemställan	38
13 Beslut	38
<i>Bilaga 1</i> Statistiska centralbyråns huvudrapport om nya metoder för folk- och bostadsräkningar (FOBALT)	39
<i>Bilaga 2</i> Remissammanställning	105
<i>Bilaga 3</i> Lagrådsremissens lagförslag	126
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 1983 med beslut om komplettering av lagrådsremissen	134
<i>Bilaga</i> Datainspektionens yttrande	137
Utdrag ur lagrådets protokoll den 12 januari 1984	143
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 februari 1984 med beslut om proposition	152