

# Sammanfattning

En folkräkning omfattar den samlade processen av att samla in, sammanställa, utvärdera, analysera och publicera demografiska, ekonomiska och sociala data över samtliga personer som befinner sig i ett land vid en viss tidpunkt. Syftet med svenska folkräkningar har varit att framställa statistik över storleken på och sammansättningen av Sveriges befolkning, för att på så vis utgöra grund för samhällsplanering och forskning. Under senare år har konceptet folkräkning även dykt upp i den politiska debatten och trots att folkräkningsdata faktiskt producerades så sent som under 2021 har riksdag och regering under samma tid beslutat att en storskalig nationell folkräkning ska förberedas i Sverige.

I den här rapporten ger vi en samlad översikt om folkräkningar i Sverige, hur de genomförts historiskt, vilka utmaningar som funnits och finns med att organisera folkräkningar, samt vad syftet med och innehållet i olika folkräkningar har varit. Vår överblick tar dels ett historiskt perspektiv genom att beskriva hur situationen för folkräkningar i Sverige har förändrats över tid, dels ett internationellt perspektiv genom att ge en bild av i vilken utsträckning och med vilka metoder folkräkningar genomförts i andra delar av Europa och övriga världen och på vilket sätt situationen i Sverige skiljer sig från den i andra länder. Rapporten ger därtill en fördjupad bild av de utmaningar och möjligheter som hänger samman med Sveriges befintliga system av registerbaserade folkräkningar. Det senare omfattar en analys av omfattningen av och olika problem relaterade till den så kallade övertäckningen och undertäckningen i svensk registerbaserad befolkningsstatistik. Avslutningsvis diskuterar vi behovet av och möjligheten att genomföra nya folkräkningar i Sverige.

## Folkräkningar i Sverige

Sverige var redan tidigt ett föregångsland med att etablera ett effektivt system för insamling av högkvalitativa och nationellt heltäckande befolkningsdata. Ett förfarande med regelmässiga sammanställningar av folkräkningsdata etablerades i och med grundandet av Tabellverket 1749. Under de första århundradena sköttes insamlingen av folkräkningsdata genom sammanställningar av befintliga data från den svenska statskyrkans folkbokföring.

Under 1900-talet kom folkräkningsdata även att insamlas via frågeformulär riktade till Sveriges befolkning, organiserat av Statistiska centralbyrån. Den sista enkätbaserade folkräkningen genomfördes 1990. Metoden var då befattad med flera kvalitetsproblem, bland annat på grund av sviktande svarsfrekvenser och bristande samarbetsvilja hos befolkningen. Under dess sista år kunde inte folkräkningen användas för att validera annan befolkningsstatistik, i stället användes data från befolkningsregistren för att validera om Folk- och bostadsräkningen (FoB 90) varit någorlunda tillförlitlig.

I efterdyningarna av FoB 90 har utvecklingen gått mot att samla in erforderliga folkräkningsdata från befintliga och nyetablerade administrativa register. Utvecklingen mot registerbaserade folkräkningar initierades i de nordiska länderna och har också gått längst i de länderna. Detta bygger på en lång tradition av effektiv folkbokföring och ett system med personnummer som gör det möjligt att länka data från olika administrativa register. Under senare årtionden har omfattningen av och kvaliteten på olika registeruppgifter breddats och fördjupats på ett sätt så att i stort sett samtliga uppgifter som normalt ingår i en folkräkning kan insamlas via register. I Norge och Sverige blev detta slutgiltigt möjligt genom etableringen av nationella lägenhetsregister som gör att folkbokförda invånare kan kopplas till varandra i unika lägenheter. Detta möjliggör bland annat sammanställningar av data om hushåll och hushållstrukturer. Den senaste folkräkningen i Sverige avser 2021 i form av en registerbaserad sammanställning av befolkningsstatistik för EU:s Censusprogram, i syfte att skapa internationellt jämförbara folkräkningsdata.

## Dagens system

Det heltäckande registerbaserade systemet gör att insamlingen av data över befolkningens sammansättning, geografiska fördelning och storlek är betydligt mer tillförlitlig i Sverige än i nästan alla andra länder. Utöver dess högre kvalitet möjliggör det registerbaserade systemet att folkräkningsdata kan insamlas till lägre kostnad än med tidigare metoder. Då data uppdateras dagligen för att spegla Sveriges folkbokföring, innebär det även att folkräkningsdata är tillgängliga som kontinuerligt uppdaterad information. Trots det så finns flera problem att beakta även i en svensk och nordisk kontext. Det största problemet är att befolkningsregistren trots sin höga kvalitet alltid har en viss grad av övertäckning och undertäckning av den registrerade (*de jure*) befolkningen i förhållande till den befolkning som *de facto* befinner sig i landet eller på en viss adress. Skatteverket har tillsammans med Statistiska centralbyrån utvecklat statistiska modeller för att uppskatta storleken på dessa felkällor. För år 2019 uppskattades det totala folkbokföringsfelet till omkring 2,1 procent av Sveriges befolkning. För individbaserad befolkningsstatistik på regional nivå och för folkbokföringen i allmänhet utgörs den största felkällan av att personer är folkbokförda på en annan adress än där de faktiskt bor.

En annan utmaning för det nuvarande systemet som baseras på den folkbokförda befolkningen uppträder i samband med sammanställningar av data för EU:s statistikmyndighet, med syftet att kunna göra statistiska jämförelser mellan regioner och länder inom unionen. Till skillnad från Sveriges system där befolkningsstatistiken uteslutande bygger på den juridiskt folkbokförda befolkningen bygger EU:s definition på att samtliga personer som *de facto* kan anses bo i ett land under en period av minst tolv månader ska räknas som en del av landets befolkning. En fortsatt anpassning av befolkningsstatistiken till EU:s riktlinjer kan därför komma att leda till att SCB måste göra kompletterande skattningar av storleken på den *de facto* befolkning av personer som kan anses ha varit bosatta i landet under en period av minst tolv månader men som inte är eller ska vara juridiskt folkbokförda här.

## Avslutande kommentarer

Vår slutsats – vilken bygger på hur befolkningsstatistik utvecklats och numera produceras i Sverige och internationellt – är att metoden med folkräkningar vid ett enstaka mättilfälle i mångt och mycket spelat ut sin roll. Det analytiska värdet av tvärsnittsdata från en registerbaserad folkräkning vid ett enskilt mättilfälle har minskat när samma typ av data i stället kan organiseras longitudinellt för att studera processer och befolkningsdata som utvecklas dynamiskt över tid. Det är framför allt möjligheten att studera vad som händer med grupper av individer över tid som erbjuder utökade möjligheter för fördjupad analys och forskning, och som utmärker nordiska registerdata i internationella sammanhang. Samtidigt ger det heläckande systemet av kontinuerligt uppdaterade folkbokföringsuppgifter en mer kvalitetssäkrad befolkningsstatistik än vad enkätbaserade folkräkningar skulle kunna uppbåda. Att återgå till tidigare enkätbaserade folk- och bostadsräkningar skulle leda till informationsinhämtning med sämre kvalitet till avsevärt högre pris. Möjligheterna att med en sådan metod upptäcka fel och folkbokföringsfusk måste också anses vara mycket begränsade. En folkräkning innefattande fysisk dörrknackning vore ännu mer kostnadskrävande och ineffektiv med avseende på kvaliteten på den information som eventuellt skulle kunna samlas in. Det mest realistiska upplägget för att erhålla en fortsatt förbättrad befolkningsstatistik ter sig i dagsläget vara att Skatteverket och andra svenska myndigheter får fortsatt utökade befogenheter att utveckla sitt kvalitetsarbete med folkbokföringen, inklusive bättre möjligheter att samordna sitt arbete. Svenska myndigheter har redan fått utökade befogenheter av det slaget, nu senast efter beslut antagna i Sveriges riksdag 2022. Effekterna av dessa förändringar bör utvärderas, och även omfatta eventuella oavsiktliga negativa konsekvenser.