



Folkbokföringen

– ett kvalitetsarbete i uppförsbacke

RIR 2017:23



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-452-0

RIR 2017:23

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JENNY GAULITZ

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Folkbokföringen

– ett kvalitetsarbete i uppförsbacke

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Skatteverket.

Företrädare för Finansdepartementet och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonen Birgitta Pettersson, kanslichef vid Skatterättsnämnden, för synpunkter.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Henrik Allansson har varit föredragande. Revisionsdirektör Krister Jensevik, tf. enhetschef Håkan Jönsson samt revisionsledare Peter Johansson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Henrik Allansson

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet
Skatteverket

FOLKBOKFÖRINGEN – ETT KVALITETSARBETE I UPPFÖRSBACKE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Syfte och avgränsningar	11
1.3 Bedömning av effektivitet	11
1.4 Metod och disposition	14
2 Folkbokföringens organisation	16
2.1 Folkbokföringens historia	16
2.2 Folkbokföringens organisation inom Skatteverket	17
3 Fel i folkbokföringen och deras konsekvenser	20
3.1 Arbetet med att mäta kvaliteten i registret	20
3.2 Kunskapsläget om olika typer av fel	23
3.3 Arbetet med riskanalys inom folkbokföringen	31
4 Skatteverkets kvalitetsarbete	36
4.1 Förebyggande arbete	36
4.2 Kontroll	40
5 Möjligheten att hitta fel	45
5.1 Förutsättningar för en effektiv kontroll	45
5.2 Underrättelser om fel i registret	46
5.3 Skatteverkets egna kontrollurval	54
6 Möjligheter att utreda och korrigera	61
6.1 Felaktiga adressuppgifter	61
6.2 Kontroll av flyttanmälningar	69
6.3 Invandring från EES-länder	71
6.4 Oklara identiteter	75
6.5 Brottsanmälningar inom folkbokföringen	77
7 Återkoppling till revisionsfrågor och syfte	80
Referenslista	84
Bilaga 1. Centrala begrepp	87

FOLKBOKFÖRINGEN – ETT KVALITETSARBETE I UPPFÖRSBACKE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Folkbokföringen ska tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen. Uppgifterna i registret används t.ex. för att visa var den enskilde ska beskattas, som underlag för utbetalningar från välfärdssystemet och samhällsplanering. Felaktiga uppgifter i folkbokföringen kan medföra en mängd negativa konsekvenser för samhället. Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten i registret fyller därför en mycket viktig funktion.

Uppgifterna i folkbokföringen uppdateras kontinuerligt och kvalitetsarbetet är förknippat med flera utmaningar. Ett exempel är att adressuppgifterna i registret bygger på att medborgarna själva rapporterar in förändringar, samtidigt som problemen på bostadsmarknaden och minskat behov av fysisk post kan minska incitamenten att bidra till en korrekt folkbokföring. Det ökande antalet flyttningar till och från Sverige medför också en ökad risk för fel i folkbokföringen. Utöver detta finns incitament att rapportera in felaktiga uppgifter till folkbokföringen för att kunna begå olika typer av brott.

Syfte och avgränsningar

Mot bakgrund av den viktiga funktion som folkbokföringen fyller i samhället och utmaningen att upprätthålla kvaliteten i registret är syftet med den här granskningen att undersöka om Skatteverket bedriver arbetet med att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen på ett effektivt sätt. Med kvalitet avses i det här sammanhanget att de uppgifter som finns i registret är korrekta.

Vid utformningen av granskningen har flera avgränsningar gjorts. Till att börja med medför den ovanstående definitionen av kvalitet att handläggningstid, enhetliga bedömningar och andra handläggningsrelaterade frågor inte ingår. Frågan om samordningsnummer behandlas inte i granskningen eftersom ansvaret för att säkerställa att dessa nummer är korrekta är utspritt på flera myndigheter. Hanteringen av skyddade identiteter och utfärdandet av ID-kort omfattas inte heller av granskningen.

Genomförande

Riksrevisionen konstaterar att kvalitetskraven på folkbokföringen är höga och att kvalitetsarbetet bör inriktas mot de fel som medför allvarligast konsekvenser för samhället. Mot bakgrund av detta konstateras i granskningen att flera villkor behöver vara uppfyllda för att kvalitetsarbetet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Det krävs för det första att det finns tillräcklig kunskap om felen i registret och deras konsekvenser för att man ska kunna skapa en riskanalys som kan visa

vilka typer av fel som bör prioriteras. Det krävs också ändamålsenliga metoder och verktyg för att hitta och åtgärda fel.

Underlaget för att bedöma om villkoren för effektivitet är uppfyllda består främst av intervjuer med Skatteverket och vissa myndigheter som är stora användare av registret. Detta kompletteras med verksamhetsstatistik, rapporter och andra typer av dokument från Skatteverket. I granskningen kommenteras också flera av de förslag som lämnades av Lars-Erik Lövdéns utredning om kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37).

Granskningens resultat

Riksrevisionen konstaterar att Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen innehåller en rad brister. Den övergripande slutsatsen är därför att kvalitetsarbetet i dagsläget inte bedrivs på ett effektivt sätt. Med tanke på att folkbokföringen har stor betydelse för många viktiga funktioner i samhället betraktar Riksrevisionen detta som allvarligt.

Riksrevisionen noterar dock att det inom folkbokföringen finns mycket kunskap och insikter om hur arbetet kan förbättras. Riksrevisionen menar att det är viktigt att Skatteverkets ledning så snabbt som möjligt tillvaratar de här insikterna och vidtar åtgärder för att effektivisera kvalitetsarbetet.

Nedan ges en övergripande presentation av granskningens iakttagelser.

Kunskapen om kvaliteten i folkbokföringen är låg

I granskningen framkommer att det finns kunskap om flera olika typer av fel som kan förekomma i folkbokföringen. Till stor del saknas dock kunskap om hur vanligt förekommande felen är och om de konsekvenser som uppstår i samhället till följd av dessa fel. Det här har medfört att folkbokföringens riskanalys fått en övergripande karaktär och inte ger tillräckligt underlag för att göra en väl avvägd prioritering mellan olika typer av fel. I dagsläget kan det inte säkerställas att kontrollen inriktas mot de fel som borde prioriteras högst.

Vidare innebär den låga kunskapen om kvaliteten i folkbokföringen att det saknas en bild av hur den generella kvalitetsnivån i registret ser ut, och i vilken riktning den utvecklas. En sådan bild saknas alltså trots att regeringen efterfrågar att Skatteverket ska göra en bedömning av hur kvaliteten i folkbokföringen ser ut. Följden blir att det är svårt att avgöra i vilken utsträckning målen om en hög kvalitet i folkbokföringen uppnås och hur stora resurser verksamheten behöver.

Bristande IT-verktyg

I granskningen konstateras att IT-verktygen inom flera delar av folkbokföringen är gamla och otillräckliga. Vid handläggningen av ärenden inom kontrollen används

ett handläggningsverktyg som utvecklades i samband med att Skatteverket tog över folkbokföringen från Svenska kyrkan 1991. Ett mer ändamålsenligt verktyg har varit under utveckling de senaste tio åren, men det har ännu inte implementerats fullt ut. Detta försämrar handläggarnas förutsättningar att utföra sitt arbete på ett effektivt sätt.

Bristfälliga IT-verktyg medför också svårigheter i arbetet med att hitta fel i registret. Inom folkbokföringen har man t.ex. inte tillgång till de urvalsverktyg som används inom beskattningsverksamheten, vilket kraftigt begränsar möjligheten att ta fram ändamålsenliga kontrollurval.

I dag är den största källan till information om fel i folkbokföringen de underrättelser som privatpersoner, myndigheter och andra organisationer skickar till Skatteverket. Skatteverket fick 2009 ett uppdrag från regeringen att utveckla en IT-tjänst för att andra myndigheter skulle kunna rapportera in felen elektroniskt. Skatteverket har tagit fram en specifikation för hur inrapporteringen ska gå till, men eftersom myndigheterna själva får stå för utvecklingskostnaderna så är det bara en myndighet som har anslutit sig. Det saknas också ett bra systemstöd för att göra prioriteringar mellan inkomna underrättelser.

Det saknas adekvata verktyg för att utreda och åtgärda vissa fel

En viktig faktor för att kvalitetsarbetet ska fungera effektivt är att det finns adekvata verktyg för att utreda och åtgärda de fel som har hittats. Riksrevisionen konstaterar dock att det även på detta område finns brister.

I dag hanterar Skatteverket ca 40 procent av de underrättelser om fel som kommer in till myndigheten. Den låga andelen förklaras inte av dålig träffsäkerhet utan beror främst på att alla underrättelser utreds på samma tidskrävande sätt. Det pågår ett arbete för att förenkla hanteringen av vissa underrättelser vilket Riksrevisionen betraktar som positivt. Riksrevisionen menar att det behövs ytterligare effektivisering av arbetet med underrättelser och mer kunskap om i vilken utsträckning Skatteverkets egna kontrollurval bör prioriteras framför underrättelserna. Dessa utvecklingssteg bör tas innan det är lämpligt att överväga en utökning av skyldigheten att skicka underrättelser till att omfatta fler än de sju myndigheter som i dag har en sådan skyldighet. En sådan utökning har föreslagits av både Skatteverket och Lars-Erik Lövdéns utredning.

I granskningen framgår att det finns flera situationer som är svåra att hantera inom kontrollen. Det finns bl.a. vissa typer av adressrelaterade fel som är svårutredda, men Riksrevisionen vill särskilt lyfta fram kontrollen i samband med folkbokföring vid EES-invandring. Vid den kontrollen finns både svårigheter att kontrollera de ID-handlingar och de anställningsintyg som används för att visa att det föreligger uppehållsrätt. En välfungerande kontroll i samband med EES-invandring är viktigt eftersom den typen av invandring har identifierats som ett

sätt att skapa falska identiteter som sedan kan användas för brottslig verksamhet. När en falsk identitet har kommit in i folkbokföringen är den i dagsläget dessutom svår att ta bort, även om Skatteverket upptäcker den.

Riksrevisionen menar att det är av stor vikt att Skatteverket har de verktyg som krävs för att hantera svårutredda ärenden, men i dag saknas adekvata verktyg i flera situationer. Det är bra att Lars-Erik Lövdéns utredning nu är under beredning och att den innehåller förslag som, om de införs, förstärker kontrollen inom folkbokföringen. Riksrevisionen menar dock att det kommer krävas ytterligare åtgärder för att säkerställa att samtliga typer av fel kan utredas och åtgärdas på ett effektivt sätt.

Brister i styrning och utformning av kvalitetsarbetet

Inom folkbokföringen hanteras många olika typer av ärenden och arbetet utförs på sektioner som är utspridda över landet. Om kvalitetsarbetet ska fungera på ett effektivt sätt krävs därför en välfungerande styrning och en ändamålsenlig resursfördelning. Riksrevisionen konstaterar att det har funnits svårigheter att styra folkbokföringen, men att den omorganisation som genomförts inom Skatteverket sommaren 2017 skapar förutsättningar för en enklare och tydligare styrning.

När det gäller resurser konstaterar Riksrevisionen att dimensioneringen av kvalitetsarbetet som helhet och resursfördelningen inom det arbetet styrs av andra faktorer än identifierade risker och de möjligheter som Skatteverket har att hantera dessa risker. Detta beror delvis på att hanteringen av inkommande ärenden, såsom flyttanmälningar och invandringar, prioriteras högre än kontrollen och delvis på problemen med riskanalysen som nämndes ovan. Riksrevisionen menar att det behövs mer kunskap om riskerna och möjlighet att värna kvalitetsarbetets resurser för att säkerställa att sammansättningen av åtgärder inom kvalitetsarbetet är helt ändamålsenlig.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör vidhålla sitt krav på att Skatteverket informerar om kvalitetsnivån i folkbokföringen.
- Regeringen bör kräva att Skatteverket återrapporerar vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att stärka riskhanteringen inom folkbokföringen.
- Regeringen bör skyndsamt arbeta vidare med de förslag rörande folkbokföringen som finns i utredningen om kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37).

Rekommendationer till Skatteverket

- Skatteverket bör öka sin kunskap om felen i folkbokföringen och de konsekvenser som dessa medför, för att på så sätt kunna stärka folkbokföringens riskanalys och knyta den närmare verksamheten.
- Skatteverket bör säkerställa att folkbokföringen tilldelas IT-resurser som kan förbättra hanteringen av underrättelser om fel och öka möjligheterna att ta fram egna urval.
- Skatteverket bör intensifiera arbetet med att utveckla kontrollen inom folkbokföringen samt utreda vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att prioriterade fel ska kunna utredas och åtgärdas på ett effektivt sätt.

1 Inledning

Den här granskningen handlar om Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringsregistret, dvs. arbetet för att se till att uppgifterna om bosättning, identitet m.m. som finns i registret är korrekta. I följande kapitel beskrivs bakgrunden till granskningen och hur den har utförts.

1.1 Motiv till granskning

Folkbokföringens syfte är att tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen. Den används vid utbetalningar från trygghetssystemen, utgör underlag för befolkningsstatistiken och visar var den enskilde ska beskattas och rösta. Registret har även betydelse för forskning, samhällsplanering m.m. Den viktiga samhällsfunktion som folkbokföringen därigenom fyller är ett av motiven till att Riksrevisionen har beslutat att granska Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten i registret.

Folkbokföringens många användningsområden innebär att fel i registret kan medföra en mängd negativa konsekvenser. Både oavsiktliga och avsiktliga fel kan leda till felaktiga myndighetsbeslut. Folkbokföring är exempelvis en förutsättning för att få tillgång till offentliga förmåner, vilket innebär att felaktig folkbokföring kan möjliggöra olika typer av välfärdsbrott. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) anger i en rapport från 2015 att det finns exempel på organiserade härvor där personer skenskriver sig hos varandra och har olika inneboende för att få högre bidrag. Det finns också härvor med felaktiga folkbokföringar som är kopplade till skattebrott och handel med arbetserbjudanden.¹

Förutom de incitament som finns att avsiktligt rapportera in fel uppgifter till folkbokföringen sker en samhällsutveckling som ökar utmaningen att upprätthålla hög kvalitet i registret. Adressuppgifterna i registret bygger på att medborgarna själva rapporterar när det sker en förändring, men minskat behov av fysisk post och problem på bostadsmarknaden kan minska incitamenten att bidra till en korrekt folkbokföring. Ökad globalisering medför också fler ut- och inflyttningar. Mot bakgrund av dessa utmaningar är det viktigt att säkerställa att det kvalitetsarbete som Skatteverket bedriver är utformat på ett effektivt sätt.

¹ Brottsförebyggande rådet, 2015. *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, s. 60.

1.2 Syfte och avgränsningar

Granskningens övergripande syfte är att granska om Skatteverket bedriver arbetet för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen på ett effektivt sätt. Med kvalitet avses i det här sammanhanget att de uppgifter som finns i registret är korrekta.

Ovanstående definition av kvalitet innebär att handläggningstid, enhetliga bedömningar och andra handläggningsrelaterade frågor inte ingår i granskningen. Detta motiveras också av att Skatteverket 2016 införde ett nytt system för kvalitetssäkring, som inkluderar den här typen av frågor. Systemet behandlades i en granskning om att hantera ett komplicerat skattesystem och bedömdes då vara väl utformat.² Den löpande kvalitetssäkringen inom delar av folkbokföringen granskades också av Skatteverkets internrevision 2014.³

En angränsande fråga är hanteringen av samordningsnummer. Dessa nummer är dock till för personer som inte uppfyller kraven för att ingå i folkbokföringen, och skyldigheten att säkerställa att uppgifterna kopplade till ett samordningsnummer är korrekta ligger på den myndighet som begär att numret ska utfärdas.⁴ Av den här anledningen omfattas samordningsnummer inte av granskningen.

Andra frågor som är relativt nära kopplade till folkbokföringen är hanteringen av skyddade identiteter och utfärdandet av ID-kort, men dessa frågor har inte omfattats av granskningen.

1.3 Bedömning av effektivitet

I följande delkapitel presenteras de bedömningsnormer som granskningen tar sin utgångspunkt i samt vilka villkor Riksrevisionen anser behöva vara uppfyllda för att folkbokföringens kvalitetsarbete ska kunna betraktas som effektivt. Mot bakgrund av den genomgången formuleras sedan granskningens revisionsfrågor.

1.3.1 Bedömningsnormer

Att arbetet ska bedrivas på ett effektivt sätt är ett krav som ställs på all statlig verksamhet. Detta uttrycks i 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) där det anges att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas. Riksrevisionens tolkning av den här skrivningen är att de resurser som en verksamhet har tilldelats ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt, och när resurserna är begränsade ska de prioriteras så att högsta möjliga nytta eller effekt uppnås.

² Riksrevisionen, 2016:20. *Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbetet med att förenkla för företagen.*

³ Skatteverkets internrevision 2014, revisionsrapport. *Folkbokföring – Bosättningskontroll.*

⁴ Skatteverkets meddelanden 2010:3, *Skatteverkets information om begäran om tilldelning av samordningsnummer.*

Det första steget för att kunna utvärdera hur kravet på effektivitet efterlevs inom folkbokföringen är att identifiera målet med kvalitetsarbetet. En sådan målsättning har uttryckts av både riksdag och regering i olika sammanhang. I propositionen som ligger till grund för folkbokföringslagen (1991:481) beskrivs behovet av kvalitet och kontroll på följande sätt:

*”Vissa grundläggande krav kan ställas på folkbokföringen. Den skall kunna tillgodose samhällets behov av basuppgifter och måste därför innehålla korrekta och aktuella personuppgifter. Detta krav innebär att det måste finnas rimliga möjligheter att kontrollera de uppgifter som förs in och att de hålls aktuella.”*⁵

I sin behandling av propositionen tillstyrkte skatteutskottet regeringens förslag, med vissa mindre kompletteringar. Riksdagen beslutade i enlighet med detta.⁶ Regeringen använder en liknande formulering i instruktionen för Skatteverket:

*”Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.”*⁷

Av de ovanstående citaten drar Riksrevisionen dels slutsatsen att uppgifterna i folkbokföringen förväntas hålla en hög kvalitet, dels slutsatsen att det finns ett fokus på användarnas behov. Den logiska konsekvensen av den senare delen är att de fel som får allvarligast konsekvenser för samhället bör prioriteras i första hand. Den här tolkningen är också förenlig med det övergripande krav som ställs i Skatteverkets regleringsbrev om att myndigheten ska arbeta riskbaserat.⁸

1.3.2 Operationalisering av effektivitetsbegreppet

Bosättning, civilstånd och andra omständigheter som folkbokföringen ska spegla förändras kontinuerligt, och bara det faktum att det tar en viss tid att genomföra en förändring innebär att samtliga uppgifter i registret aldrig kan vara helt korrekta. Det är inte möjligt att avgöra hur hög andel korrekta uppgifter som skulle vara möjlig att uppnå i registret, eller hur hög andel som innebär att kvalitetskraven som ställs ovan kan betraktas som uppfyllda. Det finns inte heller möjlighet att mäta exakt hur hög andel av uppgifterna som är korrekta vid en given tidpunkt.

De ovanstående omständigheterna innebär att granskningen inte har möjlighet att mäta om Skatteverket har uppfyllt målet om hög kvalitet. Riksrevisionens bedömning av effektiviteten inom kvalitetsarbetet bygger i stället på en bedömning av i vilken utsträckning arbetet bidrar till att skapa en hög kvalitetsnivå och om resurserna inriktas på att minimera de problem som uppstår i samhället

⁵ Prop. 1990/91:153, s. 88.

⁶ Bet. 1990/91:SkU28 och rskr. 1990/91:320.

⁷ 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Skatteverket.

till följd av felaktiga uppgifter i registret. Med utgångspunkt i den här synen på effektivitet har Riksrevisionen formulerat nedanstående villkor som bör vara uppfyllda för att Skatteverkets kvalitetsarbete ska kunna betraktas som effektivt.

- Skatteverket har god kunskap om vilka typer av fel som förekommer i folkbokföringen, hur vanligt förekommande de är samt vilka konsekvenser de medför.
- Skatteverket använder ovanstående kunskap för att formulera en riskanalys som visar hur högt olika typer av fel bör prioriteras.
- Skatteverket har urval och andra informationskällor som innebär att de prioriterade felen kan hittas.
- Skatteverket har de verktyg som krävs för att utreda och åtgärda de prioriterade fel som har hittats.

I vilken utsträckning ovanstående villkor är uppfyllda kommer att styra hur pass effektiv sammansättning av kvalitetshöjande åtgärder Skatteverket kan skapa. Om ovanstående villkor skulle vara helt, eller till betydande del, uppfyllda och det finns iakttagelser i granskningen som visar att Skatteverket i praktiken låter dessa faktorer vara vägledande för utformningen av kvalitetsarbetet blir granskningens slutsats att kvalitetsarbetet inom folkbokföringen bedrivs på ett effektivt sätt.

Om Skatteverkets kvalitetsarbete kan betraktas som effektivt vore den kvarstående frågan om Skatteverkets resurstilldelning, och den kvalitetsnivå som därigenom kan uppnås, är tillräcklig för att vara förenlig med riksdagens målsättning. Den här frågan ligger utanför granskningens ramar, men det kan konstateras att regeringen för att ha möjlighet att göra den bedömningen behöver få information från Skatteverket om hur kvalitetsnivån i registret utvecklas. Eftersom detta är en viktig fråga som ligger nära det första villkoret ovan kommer Skatteverkets information till regeringen beröras i granskningen, trots att den i strikt mening ligger utanför granskningens syfte.

1.3.3 Revisionsfrågor

Mot bakgrund av den ovanstående synen på effektivitet inom folkbokföringens kvalitetsarbete har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Är kunskapen om fel inom folkbokföringen och deras konsekvenser tillräcklig för att avgöra vilka typer av fel som bör prioriteras?
2. Har Skatteverket de metoder och verktyg som krävs för att kunna hitta de prioriterade felen i folkbokföringsregistret?
3. Har Skatteverket adekvata verktyg för att utreda och korrigera de fel som har identifierats?
4. Baseras sammansättningen av Skatteverkets kvalitetsarbete på adekvat information om risker för fel och möjligheten att hantera dem?
5. Har Skatteverket gett en adekvat återkoppling till regeringen om kvalitetsnivån i folkbokföringsregistret?

1.4 Metod och disposition

I granskningen används flera typer av empiri för att belysa granskningens revisionsfrågor. Huvuddelen av materialet består av minnesanteckningar från intervjuer med företrädare för olika delar av folkbokföringen. Det har även genomförts intervjuer med representanter för BRÅ, CSN, Finansdepartementet, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Statisticon AB⁹ och Utredningen om kvalificerad välfärdsbrottslighet¹⁰ (se nedan). Totalt har 23 intervjuer genomförts och deltagarna har getts möjlighet att faktagranska minnesanteckningarna.

De som intervjuats på Skatteverket har i de flesta fall någon typ av ledande eller samordnande funktion inom folkbokföringen, såsom uppdragsgivare och rikssamordnare (se avsnitt 2.2.1). Ett av skälen till att personer med den typen av funktioner valts är att de har störst kunskap om hur kvalitetsarbetet är uppbyggt och hur arbetet med folkbokföringen bedrivs inom olika delar av landet. Uppgifterna från intervjuerna kompletteras med verksamhetsstatistik, rapporter och andra typer av dokument från Skatteverket. Vid frågor där det kan finnas olika syn hos de som intervjuats har samma fråga ställts vid flera intervjuer.

Under slutet av granskningen genomfördes en omorganisation inom Skatteverket, i kapitel 2 beskrivs hur den påverkar folkbokföringen. Huvuddelen av granskningen genomfördes före omorganisationen, och i presentationen av den insamlade empirin används därför i vissa fall organisatoriska begrepp som är förknippade med den tidigare organisationen.

För att skapa tydlighet inleds varje delkapitel där Riksrevisionen gör egna bedömningar med en kort text som beskriver vilka avsnitt som består av empiri respektive vilka avsnitt som utgörs av Riksrevisionens bedömningar.

1.4.1 Utredningen om kvalificerad välfärdsbrottslighet

I maj 2017 publicerades Lars-Erik Lövdéns utredning om kvalificerad välfärdsbrottslighet.¹¹ Utredningens uppdrag var att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Detta med syfte att identifiera risker i välfärdssystemen och därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt förebygga och beivra brottslighet. Utredningen lyfter fram folkbokföringen som en viktig del i arbetet för att motverka välfärdsbrottslighet och lämnar en rad förslag rörande folkbokföringens kontrollverksamhet.

⁹ Statisticon är ett företag som bl. a. arbetar med befolkningsstatistik för kommuner.

¹⁰ SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

¹¹ Ibid.

Mot bakgrund av att den här granskningen bland annat handlar om Skatteverkets verktyg för att utreda och korrigera fel (revisionsfråga 3) får utredningen om kvalificerad välfärdsbrottslighet en betydande roll i granskningen. Förslagen från utredningen kommer att beröras under separata rubriker i de delkapitel som förslagen avser, men i förenklande syfte kommer utredningen att gå under benämningen "Lövdéns utredning".

1.4.2 Rapportens disposition

Rapporten har utformats med utgångspunkt i revisionsfrågorna och består av fyra delar. Den första delen utgörs av kapitel 3 och handlar om vilka kunskaper som finns om felen i folkbokföringen och deras konsekvenser (revisionsfråga 1). Här berörs även revisionsfråga 5 om återkopplingen till regeringen.

Den andra delen av granskningen redovisas i kapitel 5 och handlar om vilka förutsättningar Skatteverket har att hitta fel som förekommer i folkbokföringen (revisionsfråga 2). Detta inkluderar frågor om hur underrättelser från privatpersoner och myndigheter hanteras, möjligheten att utforma egna urval för att hitta fel, m.m.

Granskningens tredje del redovisas i kapitel 6 och beskriver Skatteverkets verktyg för att utreda och åtgärda fel (revisionsfråga 3). I kapitlet kommenteras även flera av förslagen från Lövdéns utredning.

De övriga kapitlen (2 och 4) utgör den fjärde delen och behandlar främst organisationsfrågor, dels hur styrningen av folkbokföringsverksamheten är utformad och dels hur kvalitetsarbetet är uppbyggt. Kapitel 4 behandlar även det förebyggande arbetet och e-tjänsterna som är viktiga ur kvalitetssynpunkt men som inte blir aktuella att diskutera i senare kapitel. Informationen i kapitel 2 och 4 används för att besvara revisionsfråga 4 om kvalitetsarbetets sammansättning.

Rapporten avslutas med kapitel 7 där bedömningarna från tidigare kapitel används för att svara på granskningens revisionsfrågor och syfte.

2 Folkbokföringens organisation

I följande kapitel beskrivs hur ansvaret för folkbokföringen kom att hamna hos Skatteverket samt hur myndigheten har organiserat arbetet med folkbokföringen.

2.1 Folkbokföringens historia

Den svenska folkbokföringen har sitt ursprung på 1500-talet och grundar sig på två former av befolkningsregistrering: kyrkobokföring och mantalsskrivning. De ursprungliga skälen till att registrera uppgifter om befolkningens bosättning och familjeförhållanden var dels kyrkans behov av uppgifter för verksamheter som man ansvarade för under 1600–1800-talen såsom fattigvård, skolor m.m., dels statens behov av underlag för beskattning och utskrivning av krigsfolk.¹²

Mantalsskrivningen och kyrkobokföringen reglerades i olika lagar och förordningar och hade olika bosättningsregler. Skillnaderna i bosättningsregler upphörde i samband med införandet av folkbokföringsförordningen (1946:469) där det fastslogs att folkbokföringens huvudsakliga syfte var att tillgodose samhällets behov av uppgifter för bl.a. skatteindrivning och deklarationskontroll. I samband med detta infördes även personnumret, men uppdelningen i mantalsskrivning och kyrkobokföring bestod. Allt fler rättigheter och skyldigheter kom gradvis att knytas till folkbokföringen, och så småningom identifierades ett behov av att rationalisera och förbättra organisationen av folkbokföringen.¹³

I oktober 1987 fattade riksdagen ett principbeslut om en ny organisation av folkbokföringen, vilket ledde till att det 1991 genomfördes en reform av systemet för folkbokföring. Vid reformen avskaffades mantalsskrivningen, som Skatteverket då ansvarade för, och i stället tog Skatteverket över ansvaret för kyrkobokföringen som då bytte namn till folkbokföring. På så sätt blev folkbokföring ett enhetligt begrepp för registrering av befolkningen. I samband med förändringen beslutades att arbetet med folkbokföringen skulle placeras på de lokala skattekontoren.¹⁴

Sedan Skatteverket tog över ansvaret för folkbokföringen har det skett flera förändringar av hur arbetet bedrivs och organiseras inom myndigheten.

¹² SOU 2009:75. *Folkbokföringen*, s. 119.

¹³ *Ibid*, s. 120.

¹⁴ *Ibid*, s. 120. Prop. 1990/91:153.

2.2 Folkbokföringens organisation inom Skatteverket

Skatteverket ansvarar för flera olika typer av uppgifter och verksamheten delas därför upp i flera verksamhetsgrenar, varav de största är beskattning och folkbokföring. Verksamhetsgrenarna betraktas som självständiga i förhållande till varandra, vilket innebär att sekretess gäller mellan dem.¹⁵ Under 2017 har Skatteverket genomfört en omfattande omorganisation som förändrar styrningen av arbetet inom verksamhetsgrenarna och som därigenom får konsekvenser för folkbokföringen. Den här omorganisationen beskrivs i nedanstående avsnitt.

Följande delkapitel ger delar av det underlag som behövs för att besvara revisionsfråga 4 om sammansättningen av Skatteverkets kvalitetsarbete. Avsnitt 2.2.1 och 2.2.2 utgörs av empiri som huvudsakligen bygger på intervjumaterial. Delkapitlet avslutas med avsnitt 2.2.3 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av folkbokföringens organisation.

2.2.1 Före 2017 års omorganisation

Före omorganisationen var Skatteverket uppdelat på sju regioner ledda av ett centralt huvudkontor. Sex av regionerna byggde på en geografisk indelning av Sverige och den sjunde hanterade de största företagen. På huvudkontoret fanns bl.a. en produktionsavdelning som jobbade med planering och uppföljning.

Produktionsavdelningen gjorde varje år en bedömning av resursbehovet inom respektive verksamhetsgren och utarbetade ett förslag på resursfördelning mellan regionerna. När en region accepterade resurstilldelningen åtog den sig t.ex. att omhänderta en andel av inflödet av en viss typ av ärenden, eller tillhandahålla personal för kontroll. Det var sedan upp till regionerna att förfoga över pengarna och se till att leva upp till sitt åtagande. Beslut rörande eventuella prioriteringar mellan regionens uppgifter låg med andra ord hos respektive regionchef.¹⁶

På produktionsavdelningen fanns personer som ansvarade för strategiska frågor, utformningen av tillämpningsanvisningar m.m. inom folkbokföringen. Men beslut rörande folkbokföringens resurser låg hos avdelningschefen. Det fanns med andra ord ingen person som kunde sägas vara chef för folkbokföringen.¹⁷

Inom varje region fanns ett folkbokföringskontor med en kontorschef (underställd regionchefen). Varje kontor var i sin tur uppdelat på flera sektioner, vardera bestående av ca 15 till 20 årsarbetskrafter. De här sektionerna kvarstår även efter omorganisationen, och för närvarande finns 38 folkbokföringssektioner utspridda på 18 olika orter.¹⁸

¹⁵ S.k. intern sekretess.

¹⁶ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

¹⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁸ Karta över folkbokföringsverksamheten, 2017-09-20.

Vid en beskrivning av Skatteverkets organisation är även *insats* ett centralt begrepp. Eftersom handläggarna på en enskild sektion kan arbeta med olika typer av arbetsuppgifter och handläggare på olika sektioner kan arbeta med samma typ av arbetsuppgift räcker det inte med den lodräta indelningen i region, kontor och sektion. Det krävs också en indelning som löper horisontellt över flera sektioner. Inom Skatteverket kallas den här indelningen för insatser. En insats skapas för utföra en specifik uppgift (t.ex. att inom beskattningen kontrollera kassaregister) och bemannas med personer från olika sektioner som kan vara utspridda över landet. Insatsens uppdrag formuleras av en s.k. uppdragsgivare som är placerad på huvudkontoret. Om personalen är utspridd över landet tillsätts en rikssamordnare för att samordna arbetet inom insatsen. En insats kan även delas upp i mindre delar som då kallas aktiviteter och som kan ha egna samordnare. Indelningen i insatser kvarstår även efter omorganisationen.

Uppdragsgivaren för kontrollinsatserna inom folkbokföringen beskriver att det inom den här organisationen fanns en viss otydlighet kring vem som rådde över beslut rörande verksamheten. Som uppdragsgivare hade han exempelvis stark inverkan på den operativa verksamheten, men utan att ha ansvar för resurs- och budgetfrågor.¹⁹ Rikssamordnaren för en av kontrollinsatserna beskriver vidare att det hos regionerna visserligen låg en viss prestige i att kunna förse insatsen med det antal dagar regionen utlovat, men att det inte var någon garanti för att regionen levererade exakt den typ av kompetens som huvudkontoret önskade.²⁰

2.2.2 Efter 2017 års omorganisation

Vid organisationsförändringen som trädde i kraft den 1 juni 2017 avskaffades regionerna, och Skatteverket består nu i stället av nio avdelningar. Avdelningarna styrs av verksamheten som har en analysstab och en verksamhetsstab till sitt förfogande. Folkbokföringen placeras tillsammans med bl.a. fastighetstaxeringen på en egen avdelning ledd av en avdelningschef. Under avdelningschefen kommer det att finnas enhetschefer (de tidigare kontoren har omvandlats till enheter). Inom enheterna kvarstår de tidigare sektionerna på samma orter.

Vid samtal med representanter för den gamla och den nya ledningen för folkbokföringen framhålls att styrningen är tydligare och enklare inom den nya organisationen. Avdelningschefen äger hela processen rörande folkbokföringen och kan på så sätt styra både planering och operativ verksamhet. Avdelningen ansvarar också för organisations- och verksamhetsutveckling.²¹

¹⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

²⁰ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

²¹ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

2.2.3 Riksrevisionens bedömning

Inom folkbokföringen hanteras en mängd olika typer av ärenden och arbetet utförs på sektioner som är utspridda över landet. Detta ställer krav på en välfungerande styrning. Som framkommit ovan har dock den tidigare organisatoriska lösningen med relativt självständiga regioner medfört svårigheter för styrningen av folkbokföringen, bland annat när det gäller resursfördelning.

Riksrevisionen delar den bedömning som framkommit i samtal med representanter för folkbokföringens ledning, nämligen att den nya organisationen ger förutsättningar för en enklare och tydligare styrning av folkbokföringen.

3 Fel i folkbokföringen och deras konsekvenser

För att kunna arbeta effektivt med kvaliteten i folkbokföringen behöver Skatteverket ha en god bild av vilka typer av fel som förekommer i registret. Det är också väsentligt att det finns information om vilka konsekvenser olika typer av fel medför för samhället. Sådan kunskap ger förutsättning för att kunna välja och prioritera de insatser som vidtas för att höja kvaliteten i registret. Följande kapitel avhandlar Skatteverkets arbete med att mäta kvaliteten i registret, hur kunskapsläget ser ut avseende de fel som förekommer och hur arbetet med riskanalys bedrivs inom myndigheten.

Kapitlet ger underlag för att besvara revisionsfråga 1 om kunskapen om fel i folkbokföringen och deras konsekvenser samt revisionsfråga 5 om återkopplingen till regeringen.

3.1 Arbetet med att mäta kvaliteten i registret

I följande delkapitel beskrivs det arbete som Skatteverket genomfört för att mäta kvaliteten i folkbokföringen. Närliggande områden som också avhandlas är de åiterrapporteringskrav som ställs samt vilken syn andra aktörer har på kvaliteten i registret. Avsnitt 3.1.1 till 3.1.4 utgörs av empiri baserad på Skatteverkets utredningar och intervjumaterial. Delkapitlet avslutas med avsnitt 3.1.5 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av arbetet med att mäta kvaliteten i registret.

3.1.1 Regeringens åiterrapporteringskrav

Skatteverket har tidigare haft ett åiterrapporteringskrav till regeringen avseende kvaliteten i folkbokföringsregistret i regleringsbrevet. Åiterrapporteringskravet var uttryckt på följande sätt:

”Myndigheten ska även göra en bedömning av i vilken utsträckning uppgifterna i folkbokföringsregistret utgör ett korrekt underlag för olika samhällsfunktioners beslut och åtgärder.”²²

I årsredovisningen för 2016 framgick att Skatteverket inte hade möjlighet att göra den typ av bedömning som efterfrågades i regleringsbrevet. Myndigheten hänvisade i stället till ett pågående utvecklingsarbete (se avsnitt 3.1.3).²³

²² Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Skatteverket.

²³ Skatteverket, 2017. Årsredovisning 2016, s. 51.

Inför 2017 genomfördes en större översyn av regleringsbrevet och instruktionen till Skatteverket, vilket bl.a. medförde att uppgiften att ansvara för folkbokföringen förtydligades i instruktionen och ovanstående formulering togs bort i regleringsbrevet. I 2 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket anges att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden. Företrädare för Finansdepartementet menar att det genom återrapporteringskrav i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag kvarstår krav på Skatteverket att göra en bedömning av resultatutvecklingen för denna verksamhet och att kvaliteten i folkbokföringsregistret ingår i detta. Att det förhåller sig så har också kommunicerats i myndighetsdialogen.²⁴

3.1.2 Skatteverkets utredningar

För att kunna beskriva kvaliteten i folkbokföringsregistret på ett samlat sätt har Skatteverket genomfört två utredningar. Den första genomfördes 2006 och den andra 2013. I den första rapporten diskuteras de metodmässiga problem som finns när kvaliteten i registret ska mätas. Där framgår att det är tämligen lätt att hitta exempel på olika typer av fel som uppstår i folkbokföringen, men att det ofta är svårt att skapa sig en bild av hur vanligt förekommande de är. Det är också svårt att avgöra om det finns andra fel som inte upptäckts. Utredningsgruppen 2006 hade svårt att hitta och skapa underlag som gjorde det möjligt att omsätta den kunskap som fanns om olika typer av fel till approximativa bedömningar av felfrekvensen i större populationer. Resultatet bygger på en mängd olika underlag som beskriver olika typer av fel, t.ex. skenseparationer och studenter som är skrivna i föräldrahemmet trots att de flyttat till en studieort. De olika underlagen används sedan för att göra intervalluppskattningar för ett mindre antal kategorier av fel. Exempel på kategorier som används är övertäckning, undertäckning och folkbokförd på fel adress. Kategoriernas innebörd förklaras senare i delkapitel 3.2. Den utredning som genomfördes 2013 använde ett liknande tillvägagångssätt.²⁵

3.1.3 Metodutveckling

De två ovanstående kartläggningarna fokuserade på att beskriva förekomsten av olika typer av fel, men kunde inte ge något svar på hur hög kvalitetsnivån i folkbokföringen var totalt sett. För att få mer kunskap rörande detta genomförde Skatteverket 2015–2016 ett utvecklingsarbete för att hitta ett sätt att beskriva hur kvaliteten i registret utvecklas. Idén var att utveckla en modell i två delar där den första skulle mäta kvaliteten i de uppgifter som rapporterades in i registret och

²⁴ Intervju vid Finansdepartementet, 2017-05-31.

²⁵ Skatteverket, 2006. *Kartläggning av folkbokföringsfelet*. Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*.

den andra delen skulle bestå av enkätfrågor till allmänheten. Efter ett inledande utvecklingsarbete valde Skatteverket första halvåret 2017 att inte gå vidare med projektet. Modellen ansågs inte ha potential att svara på regeringens åiterrapporteringskrav. Något nytt utvecklingsarbete har ännu inte planerats.²⁶

Skatteverket har hittills inte använt stickprovsundersökningar för att utreda förekomsten av olika typer av fel. Det har framförts flera argument mot denna typ av undersökningar. I kartläggningen av folkbokföringsfelet 2006 framfördes att det är svårt att hitta en delpopulation som är representativ för hela riket. Vidare framhölls att vissa typer av fel sannolikt förekommer i så liten utsträckning att en sådan undersökning inte skulle få ett statistiskt säkerställt resultat. Ytterligare ett skäl som framfördes var att det skulle vara alltför resurskrävande att genomföra den här typen av undersökning.²⁷

I intervjuer med företrädare för Skatteverket har det framkommit att det funnits en syn inom myndigheten om att stickprovsundersökningar ska undvikas. Skälet har varit att myndigheten i så stor utsträckning som möjligt vill undvika att kontrollera personer som inte gjort något fel.²⁸ Denna syn omprövas delvis nu med motivet att det ibland kan vara nödvändigt att genomföra undersökningar för att kartlägga hur vanligt förekommande fel och fusk är i olika sammanhang.²⁹

3.1.4 Andra aktörers syn på kvaliteten i registret

I granskningen har intervjuer genomförts med företrädare för flera myndigheter som har erfarenhet av arbete med registerinformation från folkbokföringen. En intervju har också genomförts med ett företag som använder befolkningsstatistik på kommunal nivå. En fråga som ställdes i intervjuerna var hur de ser på kvaliteten i registret. Den genomgående synen har varit att fel och fusk existerar, men att förekomsten sannolikt är låg totalt sett.³⁰

SCB har ansvar för att producera befolkningsstatistik och den baseras på uppgifter från folkbokföringsregistret. Inom ansvaret ligger också att bedöma statistikens kvalitet. Enligt SCB är felen i befolkningsstatistiken i stort sett försumbara när det gäller skattningar på riksnivå, men för mindre redovisningsgrupper och geografiska områden kan felen bli besvärande (se avsnitt 3.2.5).³¹

²⁶ Skatteverket, 2016. *Folkbokföringsmodellen*. Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

²⁷ Skatteverket, 2006. *Kartläggning av folkbokföringsfelet*, s. 17–19.

²⁸ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

²⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-07. Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

³⁰ Intervju vid CSN, 2017-03-16. Intervju vid Kronofogdemyndigheten, 2017-03-06. Intervju vid Statisticon, 2017-02-22.

³¹ Intervju vid SCB, 2017-02-15.

3.1.5 Riksrevisionens bedömning

Med tanke på den betydelse som uppgifterna i folkbokföringsregistret har för samhället så finns det goda skäl för att regeringen fortsatt ställer krav på Skatteverket att göra en bedömning av kvaliteten i registret. Hittills har dock Skatteverket inte kunnat göra någon sådan bedömning, eftersom det har funnits problem med att hitta metoder för att mäta registerkvaliteten på övergripande nivå. Riksrevisionen har förståelse för att uppgiften är svår, men betraktar det ändå som viktigt att det bedrivs ett utvecklingsarbete för att öka kunskapen om kvaliteten i registret.

3.2 Kunskapsläget om olika typer av fel

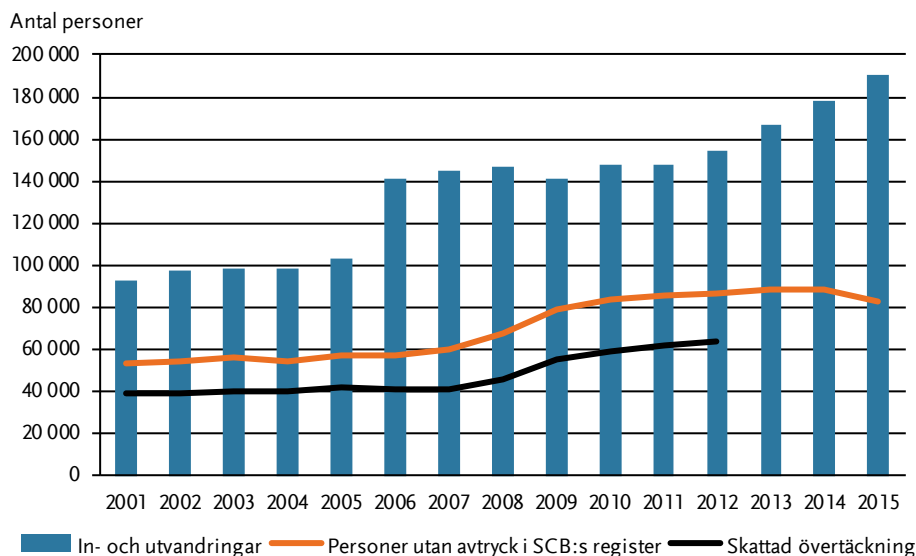
I nedanstående delkapitel sammanställs den kunskap som i dag finns om ett antal kategorier av fel inom folkbokföringen. Den uppdelning som presenteras sammanfaller med den som används i Skatteverkets kartläggning av bosättningsrelaterade fel från 2013, vilket utgör den mest aktuella kartläggningen av fel i folkbokföringen. I avsnitt 3.2.4 redovisas även en typ av fel som upptäcktes i början av 10-talet och som handlar om felaktiga uppgifter om identiteter.

Avsnitt 3.2.1 till 3.2.5 utgörs av empiri baserad på intervjumaterial och utredningar som genomförts av SCB, Skatteverket och BRÅ. Delkapitlet avslutas med avsnitt 3.2.6 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av kunskapsläget för olika typer av fel i registret.

3.2.1 Övertäckning – folkbokförd men ska inte vara det

Övertäckning är ett begrepp som används för personer som är folkbokförda men som av olika anledningar inte ska vara det. Det handlar ofta om att personer flyttar från Sverige utan att meddela folkbokföringen. Orsakerna kan vara flera, ibland handlar det om ren okunskap, i andra fall rör det sig om fusk för att t.ex. få tillgång till någon förmån. Med en alltmer globaliserad värld med ökad rörlighet över gränserna ökar risken för övertäckning i registret. Antalet personer som in- och utvandrar under ett år har ökat med omkring 100 procent sedan början av 2000-talet, se figur 1.³²

³² Intervju vid SCB, 2017-02-15.

Figur 1 Antalet in- och utvandringar till Sverige samt mått på övertäckningen i registret

Källa: SCB.

Eftersom SCB betraktar övertäckning som det största problemet i befolkningsstatistiken så har myndigheten lagt särskild kraft på att försöka mäta felet.³³ Den metod som används bygger på tanken att personer som bor i landet gör avtryck i ett antal administrativa register som SCB har tillgång till.³⁴ Det kan t.ex. handla om att personen deklarerar inkomst, studerar eller byter bostad. Folkbokförda som inte gör avtryck utgör således en grupp där övertäckning kan förekomma, men det förekommer att personer faktiskt ska vara folkbokförda trots att de inte gjort några avtryck i registren. Genom att använda registerinformation över flera år har SCB utarbetat en metod som gör det möjligt att skatta den verkliga övertäckningen. Eftersom beräkningen kräver data över flera år finns en viss eftersläpning för det senast skattade värdet.³⁵ Den mest aktuella beräkningen sträcker sig fram till 2012 och då skattades övertäckningen till 64 000 personer, se figur 1.³⁶

Mellan 2007 och 2012 ökade övertäckningen med nästan 60 procent. Det finns anledning att tro att ökningstakten kommer att avta när beräkningar görs för

³³ Intervju vid SCB, 2017-02-15.

³⁴ De databaser som används förutom Registret över totalbefolkningen är: Inkomst- och taxeringsregistret samt databasen STATIV. Den senare innehåller uppgifter från olika register hos SCB, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

³⁵ SCB, 2015. *Övertäckning i Registret över totalbefolkningen*.

³⁶ Intervju vid SCB, 2017-02-15.

tillkommande år, trots att invandringen har ökat sedan 2012. Det beror på att Skatteverket genomförde en riktad kontrollinsats mot övertäckning under 2014–2015 (se avsnitt 5.3.2). Insatsen resulterade i att omkring 12 000 personer avregistrerades ur folkbokföringen som utflyttade ur landet.³⁷ Antalet personer som avregistrerades i insatsen var tillräckligt många för att minska antalet personer som inte gör avtryck i de register som SCB använder för att beräkna övertäckning, se figur 1. I några kommuner, t.ex. Stockholm och Uppsala, går det att se hur insatsen påverkade utvecklingen i befolkningsstatistiken.³⁸

3.2.2 Folkbokförd på fel adress

I dag finns det liten kännedom om hur vanligt det är att personer är folkbokförda på fel adress. Klart är att det finns delpopulationer och geografiska områden där felet sannolikt existerar i större utsträckning än i andra.

En delpopulation och geografiskt område i vilken denna typ av fel sannolikt förekommer i större uträkning än annars är studenter och studieorter. Det förekommer att studenter är folkbokförda hos sina föräldrar trots att de flyttat till en studieort. Företrädare för SCB menar att de fel som denna företeelse medför i registret möjligen håller på att minska i omfattning. Det går att se i befolkningsstatistiken att många utbildningsorter på senare år fått en ökad andel yngre invånare.³⁹ Även i Skatteverkets kartläggning från 2013 bedöms att de fel som finns inom delpopulationen studenter har minskat jämfört med tidigare. Där framhålls även att detta sannolikt beror på de förebyggande insatser som CSN och högskolekommunerna genomfört inom området.⁴⁰

Större städer med ansträngd bostadsmarknad är exempel på andra geografiska områden där felet antagligen förekommer i större utsträckning än annars. Adressuppgifterna i folkbokföringen bygger i hög grad på egenrapportering, och om många personer bor i andra hand, hyr sitt boende på en svart marknad eller tvingas flytta ofta ökar risken för fel i folkbokföringen.⁴¹ Uppdragsgivaren för kontrollen påpekar dessutom att den minskande användningen av fysisk post minskar behovet av att vara folkbokförd på korrekt adress.⁴² I avsnitt 6.1.2 beskrivs de problem som kan uppstå i folkbokföringen då personer inte vill eller kan uppge var de bor.

³⁷ Enligt folkbokföringslagen finns tre skäl att avregistreras: att en person har avlidit, att en person har flyttat utomlands, eller att en person är försvunnen. Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning.

³⁸ Intervju vid SCB, 2017-02-15.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*, s. 29–30.

⁴¹ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18.

⁴² Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

Det har varit svårt för Skatteverket att överblicka hur vanligt det är att personer är folkbokförda på fel adress. I de båda kartläggningar som gjorts har myndigheten försökt att ringa in problemet med hjälp av olika typer av underlag som kan ge indikation om felets storlek. Erfarenheter från arbetet med att utreda underrättelser om fel som rapporteras in till Skatteverket från andra aktörer har använts vid båda tillfällena. Folkbokföring på fel adress förekommer bland underrättelserna, men samtidigt är erfarenheten att denna typ av fel tenderar att rätta sig själv med tiden. Även nyare undersökningar ger stöd för denna slutsats (se avsnitt 5.2.3).⁴³ I kartläggningen från 2013 användes underlag från Skatteverkets medborgarundersökning från 2012. I den fick enkättagarna svara på följande påstående: ”Jag känner någon som är folkbokförd/skriven på fel adress.” Av de svarande var det 10 procent som svarade ja på detta påstående. Andra exempel på underlag som används är antalet returer på röstkort och slutskattebesked. Skatteverket konstaterade i sin kartläggning från 2013 att det är svårt att dra några tillförlitliga slutsatser på de underlag som finns tillgängliga. Myndigheten gjorde därför ingen uppskattning av hur vanligt förekommande det är att personer är folkbokförda på fel adress.⁴⁴

I 2016 års medborgarundersökning ställde Skatteverket också frågor om folkbokföringen. Samma påstående som i 2012 års undersökning användes, och även denna gång svarade 10 procent av de svarande ja på frågan om de kände någon som var folkbokförd/skriven på fel adress.⁴⁵

3.2.3 Undertäckning – ska vara folkbokförda men är det inte

Begreppet undertäckning används för personer som bor i Sverige, men som inte är folkbokförda här. Definitionen har sett olika ut i de två kartläggningarna som Skatteverket gjort. I den första kartläggningen ingick även s.k. gömda flyktingar. I den senaste kartläggningen ingår bara personer som ska vara folkbokförda här. Personer som av olika anledningar vistats i landet under längre tid utan att ha rätt till det ingår inte.⁴⁶

Skatteverkets bedömning är att detta fel inte är lika omfattande som övertäckning eller att personer är folkbokförda på fel adress. Anledningen är att det ofta är mer fördelaktigt att vara folkbokförd än att inte vara det. Även företrädare för SCB som arbetar med befolkningsstatistiken gör denna bedömning.⁴⁷ Förutom att

⁴³ Skatteverket, 2016. *Analys Kartläggning*.

⁴⁴ Skatteverket, 2006. *Kartläggning av folkbokföringsfelet*. Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*.

⁴⁵ Skatteverket, 2017. *Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll*. Rapport 2017-03-27, s. 104.

⁴⁶ Skatteverket, 2006. *Kartläggning av folkbokföringsfelet*. Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*.

⁴⁷ Intervju vid SCB, 2017-02-15.

oavsiktliga fel kan uppstå tar Skatteverket upp skenutvandring i båda sina kartläggningar. Där refereras till erfarenheter från kontrollinsatser som genomförts mot denna typ av fel. Det handlar ofta om att personer uppgett att de flyttat utomlands för att undkomma beskattning, men sedan fortsatt att leva i landet. I kartläggningen 2013 görs ingen bedömning av hur omfattande undertäckningen är.⁴⁸

3.2.4 Felaktiga uppgifter om identitet

En typ av fel som på senare år upptäckts av Skatteverket är försök att genom registrering av falska uppgifter skapa identiteter som kan användas för brottslig verksamhet. Den här typen av fel uppmärksammades först inom kontrollen av bosättningsuppgifter och 2013 genomförde Skatteverket en utredning⁴⁹ för att fördjupa kunskapen om dessa fel.

När Skatteverket inte kan komma i kontakt med en person måste myndigheten genomföra en kungörelse innan beslut kan fattas rörande personens folkbokföring. Kungörelsen går till så att personens namn och födelsedata anslås i Post- och Inrikes Tidningar, vilket är en webbplats som drivs av Bolagsverket. Ärendetypen beskrivs vidare i avsnitt 6.1.1. Skatteverket upptäckte att flera personer som myndigheten kungjort om senare hade inkommit med flyttanmälan till en och samma adress. Någon försökte med andra ord överta personernas identitet.⁵⁰ Efter denna upptäckt har Skatteverket arbetat för att skaffa sig mer kunskap, vilket lett till att myndigheten upptäckt att det finns flera sätt att utnyttja identitetsuppgifterna i folkbokföringsregistret. Inom folkbokföringen har man formulerat följande begrepp:

- En **kapad identitet** innebär att en bedragare använder sig av stulna personuppgifter för att kunna använda en identitet för olika typer av brott. Kapningen kan t.ex. gå till som i det ovan beskrivna fallet.
- En **"look-a-like"** innebär att en bedragare använder sig av en överlåtten, lånad eller stulen identitetshandling för olika typer av brott. Ett sätt att skapa en sådan identitet är att tvinga eller betala någon från ett EES-land⁵¹ att invandra och folkbokföra sig i Sverige. Sedan får personen återvända till sitt hemland medan bedragaren använder identiteten för att begå brott.

⁴⁸ Skatteverket, 2006. *Kartläggning av folkbokföringsfelet*. Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*.

⁴⁹ Skatteverket, 2013. *Identitetsrelaterad brottslighet inom folkbokföringen*.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ I EES ingår förutom EU-länderna: Island, Liechtenstein och Norge.

- En *”oriktig identitet”* innebär att de personuppgifter som registrerats i folkbokföringen inte är korrekta. Detta kan uppstå om en person använder förfalskade eller manipulerade identitetshandlingar vid invandring. Här kan det handla om att någon uppgift i handlingarna är ändrad, t.ex. födelseland eller namn, men också att hela identiteten är påhittad.⁵²

Företrädare för aktiviteten Oklara identiteter, som utreder den här typen av ärenden inom folkbokföringen, bedömer att just kapade identiteter är något som ökar. Det är antagligen både enklare och billigare att använda en utsatt person i ett annat EES-land för att skapa en kapad identitet än att försöka förfalska ett pass för att skapa en oriktig identitet. Att identiteter för svenska medborgare kapas förekommer också. Skatteverket har exempelvis noterat att idrottsmän som är bosatta utomlands drabbas.⁵³

3.2.5 Konsekvenser av fel i folkbokföringen

Konsekvenserna av övertäckning, undertäckning och att personer är folkbokförda på fel adress är i många fall liknande. Det handlar i första hand om att befolkningsstatistiken för vissa geografiska områden blir missvisande samt att bidragsutbetalningar och beskattning sker på felaktiga grunder. Felaktiga uppgifter om identiteter används i första hand för brottslig verksamhet.

Företrädare för BRÅ menar att Skatteverkets kvalitetsarbete mot både bosättnings- och identitetsrelaterade fel fyller en viktig funktion eftersom folkbokföringen är första steget för att få tillgång till välfärdsystemet. I arbetet med rapporten om intyget som dörröppnare intervjuade BRÅ företrädare på de utbetalande myndigheterna och granskade ärenden. Det framgick då att handläggarna hämtar uppgifter från folkbokföringen, och när det gäller de bidrag som är bosättningsrelaterade så förlitade sig handläggarna helt och hållet på uppgifterna i folkbokföringen.⁵⁴

Ytterligare en konsekvens som båda felkategorierna ger upphov till är felaktiga röstlängder till kommunal- och riksdagsval samt folkomröstningar.

Konsekvenser av bosättningsrelaterade fel

Bosättningsrelaterade fel kan påverka de offentliga finanserna, t.ex. genom att beskattning och bidragsutbetalningar sker på felaktiga grunder. I de kartläggningar och andra analyser som Skatteverket gjort finns principiella resonemang om vilka bidragssystem som skulle kunna vara drabbade av felaktiga bidragsutbetalningar till följd av felaktiga uppgifter i folkbokföringen.

⁵² Skatteverket, 2016. *Beivra avsiktliga fel (BAF) – Årsrapport 2015*.

⁵³ Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

⁵⁴ Intervju vid BRÅ, 2017-02-10. Brottsförebyggande rådet, 2015. *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, Rapport 2015:8.

Myndigheten har också gjort ett antal överslagsberäkningar för att belysa hur stora kostnader det skulle kunna röra sig om.⁵⁵ Men hur det faktiskt ser ut finns det i dag liten kunskap om.⁵⁶ Denna fråga kommer att behandlas vidare i avsnitt 5.3.5.

Resultatet av den insats mot övertäckning som beskrevs tidigare i avsnitt 3.2.1 var så omfattande att resultatet av insatsen tydligt påverkade befolkningsstatistiken i vissa kommuner och stadsdelar. En medarbetare på företaget Statisticon som arbetar med befolkningsstatistik på kommunal nivå menar att fel av denna typ och omfattning kan påverka möjligheterna att planera kommunal service i vissa stadsdelar, t.ex. förskoleplatser.⁵⁷

Företrädare för SCB framhöll att problemen med övertäckning inom vissa delgrupper av befolkningen och för vissa geografiska områden kan få följdverkningar när annan statistik ska tolkas. Befolkningsstatistiken utgör ofta grund för statistiska urval som tas fram i andra sammanhang. När t.ex. sysselsättning ska studeras inom olika grupper eller geografiska områden används ofta måttet sysselsättningsgrad. Det definieras som antalet sysselsatta i den aktuella delpopulationen i relation till antalet personer i hela delpopulationen, och den senare hämtas från befolkningsstatistiken. En överskattning av befolkningen kommer därför även att leda till en underskattning av sysselsättningsgraden inom vissa delpopulationer.⁵⁸

Konsekvenser av identitetsrelaterade fel

Även om förekomsten av felaktiga identiteter är mindre omfattande än t.ex. övertäckning så är konsekvenserna ofta mycket kännbara för samhället. Det finns t.ex. personer som använder felaktiga identiteter för att hyra bilar, ingå låneavtal och andra affärsuppställningar för att sedan inte fullfölja åtagandet. Förutom de kostnader som uppstår i de företag som drabbas kan också personer som fått sina identiteter kapade bli betalningsskyldiga.⁵⁹ Genom att ha kontroll över en stor mängd identiteter kan också bedrägerier utföras mot skattesystem och bidragssystem. Det har t.ex. förekommit att bedragare startat företag där de felaktiga identiteterna använts som huvudmän för företaget, anställda och kunder. Sedan har företaget begärt ut ROT- och RUT-ersättning från Skatteverket. Det har också förekommit fall där företaget anmält kontrolluppgifter för anställda och sedan försatt företaget i konkurs och erhållit lönegaranti för anställda som inte existerar.⁶⁰

⁵⁵ Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*. Skatteverket, 2016. *Slutrapport – Riksplansinsats Minskad Övertäckning*, 2016-01-13.

⁵⁶ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

⁵⁷ Intervju vid Statisticon, 2017-02-22.

⁵⁸ Intervju vid SCB, 2017-02-15.

⁵⁹ Intervju vid Polismyndigheten, 2017-06-14.

⁶⁰ Skatteverket, 2013. *Identitetsrelaterad brottslighet inom folkbokföringen*, 2013-11-23.

Den här typen av brottslighet är mycket krävande och svår att utreda för polisen. En utmaning är att det ofta handlar om stora härvor som dels är svåra att upptäcka men också resurskrävande att kartlägga och utreda. En annan svårighet uppstår när det handlar om många mindre bedrägerier, då måste polisen bevisa vem som använt identiteten vid varje enskilt tillfälle. Detta är svårt och straffvärdet motsvarar oftast inte den utredningsinsats som skulle krävas.⁶¹ En slutsats som företrädare på BRÅ och Polismyndigheten drar, är att denna typ av brottslighet bekämpas på effektivaste sätt vid det tillfälle när den felaktiga identiteten skapas, dvs. hos folkbokföringen.⁶²

3.2.6 Riksrevisionens bedömning

Det finns inslag i samhällets utveckling som gör att uppdraget att hålla hög kvalitet i folkbokföringsregistret blivit svårare. En globaliserad värld med fler in- och utvandringar ökar risken för att övertäckning uppstår. Den tekniska utvecklingen kan därtill medföra att incitamenten att vara korrekt folkbokförd minskar. Även ansträngda bostadsmarknader i flera kommuner kan minska viljan eller möjligheten att folkbokföra sig korrekt. Trots detta finns ett högt förtroende för folkbokföringen, och användarna utgår oftast från att uppgifterna i registret är korrekta. När det även gäller utbetalande myndigheter kan registret utnyttjas av personer som vill begå brott eller fuska. Det finns flera exempel på situationer där det går att uppnå ekonomiska fördelar genom att uppge felaktiga uppgifter till folkbokföringen. Det finns också uppgifter som visar att det förekommer att registret utnyttjas vid organiserad brottslighet.

Kunskapen om de olika typer av fel som förekommer i registret är i dag mycket varierande. Övertäckning är en felkategori som undersökts relativt väl, och det finns välgrundad kunskap om hur vanligt förekommande det felet är på övergripande nivå och i delpopulationer. Hur vanligt det är att personer är folkbokförda på fel adress finns det däremot bristfällig kunskap om. Sedan Skatteverkets senaste kartläggning genomfördes 2013 har dessutom en ny typ av fel upptäckts s.k. felaktiga identiteter. Det finns således all anledning att återkommande göra undersökningar av kvaliteten i folkbokföringen.

Riksrevisionen konstaterar vidare att kunskapen om de konsekvenser som uppstår i samhället till följd av olika typer av fel i folkbokföringen ofta är bristfällig. Det har uppmärksamats att vissa fel får betydelse för delgrupper inom befolkningsstatistiken, vilket kan minska möjligheterna att ta fram bra beslutsunderlag för samhällsplanering. Ett område som är mindre utforskat är vilka konsekvenser olika typer av fel har för de offentliga finanserna, exempelvis genom felaktigt utbetalda bidrag. En annan aspekt som inte varit föremål för

⁶¹ Intervju vid Polismyndigheten, 2017-06-14.

⁶² Ibid. Intervju vid BRÅ, 2017-02-10.

diskussion i någon större utsträckning är hur olika typer av fel kan påverka förtroendet för folkbokföringen och därigenom viljan att rapportera in korrekta uppgifter.

Riksrevisionen menar att det är angeläget att öka kunskapen om hur vanligt förekommande olika typer av fel är och vilka konsekvenser som är förknippade med dem. Ett tänkbart sätt att öka kunskapen om felfrekvensen i åtminstone delpopulationer kan vara att använda stickprovsundersökningar, och att utveckla samarbetet med användarna av registret skulle kunna vara ett sätt att öka kunskapen om felens konsekvenser.

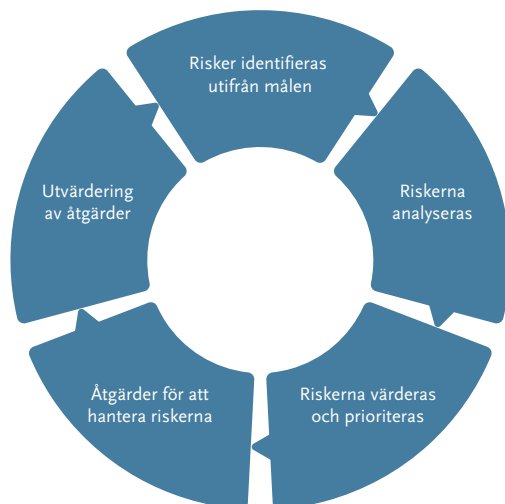
3.3 Arbetet med riskanalys inom folkbokföringen

I kapitel 1 nämndes att det finns ett generellt övergripande krav i Skatteverkets regleringsbrev på att myndigheten ska arbeta riskbaserat. För att kunna leva upp till det kravet har Skatteverket utformat en modell som beskriver hur risker ska beaktas vid planering och utförande av myndighetens arbetsuppgifter. I följande delkapitel beskrivs den här modellen, samt hur den har implementerats inom folkbokföringen. Avsnitt 3.3.1 till 3.3.2 utgörs av empiri som huvudsakligen bygger på intervjumaterial. Delkapitlet avslutas med avsnitt 3.3.3 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av arbetet med riskanalys inom folkbokföringen.

3.3.1 Skatteverkets modell för riskhantering

Skatteverket beskriver i sin modell för riskhantering att det ska finnas en röd tråd från arbetet med att bygga upp kunskap om olika risker till planeringen av insatserna och det arbete som utförs inom dem. Insatserna ska sedan återkoppla och bidra med kunskap till kommande riskanalyser. Det bör även ske en kontinuerlig omvärldsbevakning för att hålla riskanalysen aktuell. Den här processen kan beskrivas genom nedanstående figur.

Figur 2 Skatteverkets modell för riskhantering



Källa: Skatteverket.

Figuren visar att modellen för riskhantering kan beskrivas som en cirkel där riskanalysen utgör underlag för utformningen av åtgärder (exempelvis kontroller eller förebyggande arbete), vars utfall sedan utvärderas och ger underlag för nästa riskanalys.⁶³

Inom Skatteverket finns flera analysteam som arbetar med myndighetens riskanalyser. Folkbokföringens riskanalys tas fram av ett team som även ansvarar för fastighetsfrågor, bouppteckningar, äktenskapsregister och ID-kort. Analysteamerna har även till uppgift att bedriva omvärldsbevakning, identifiera och tillgodose kunskapsbehov inom sitt område samt identifiera eventuella brister i den riskkedja som beskrevs ovan. Inom insatserna finns också insatsanalytiker vars uppgift bl.a. är att utgöra en länk mellan analytikerna i teamen och det arbete som bedrivs inom insatserna.⁶⁴

3.3.2 Riskanalys inom folkbokföringen

I dagsläget finns två analytiker kopplade till folkbokföringen samt en under upplärning, men de har även andra uppdrag vid sidan av folkbokföringen. De här analytikerna har arbetat med folkbokföringens senaste riskanalys och berättar att de sett ett behov av att utveckla riskanalysen inom folkbokföringen. I den analys som togs fram 2015 saknades exempelvis till stor del kunskap om omfattning, konsekvens och bakomliggande orsaker till de risker som presenterades. Följden blev att värderingen av riskerna i vissa fall utgick från magkänslan hos de som

⁶³ E-post från Skatteverket, 2017-02-21.

⁶⁴ Ibid. Intervju vid Skatteverket, 2017-03-16.

värderade riskerna (bl.a. ansvarig för folkbokföringen på produktionsavdelningen och verksamhetsutvecklare). I stället för att genomföra en riskanalys under 2016 lades därför tiden på utvecklingsarbete, vilket resulterade i en mer utförlig riskanalys för 2017.⁶⁵

Analytikerna konstaterar att det fortfarande finns väldigt lite kunskap om hur de indirekta konsekvenserna ser ut, dvs. de konsekvenser som uppstår utanför Skatteverket. Det har inte funnits något fokus på att titta på dessa, utan andelen korrekta uppgifter i registret har varit den överordnade frågan. Under det senaste året har det dock uppstått ett ökat intresse för att undersöka vilka konsekvenser som uppstår ute i samhället till följd av olika typer av fel, men än så länge finns ingen plan för hur det ska gå till.⁶⁶

Mot bakgrund av att riskanalysen enligt Skatteverkets modell ska vara en integrerad del av kvalitetsarbetet har Riksrevisionen diskuterat hur analysen används i praktiken med flera representanter för folkbokföringen. Två rikssamordnare beskrev då att riskanalysens koppling gentemot flyttkontrollen och bosättningskontrollen är svag.⁶⁷ Det medför exempelvis att det ofta saknas möjlighet att identifiera när ett visst flyttärende har högre sannolikhet att vara fel och därför borde kontrolleras. Den ena samordnaren berättar också att insatsen Begränsa avsiktliga fel har uppmärksammat den här svaga kopplingen och försökt beskriva i sin årsrapport hur insatsens verksamhet kan kopplas till riskanalysen. Insatsen är den första del av folkbokföringen som har prövat att närma sig riskanalysen på det sättet.⁶⁸

Uppdragsgivaren för kontrollverksamheten beskriver att riskanalysen i dag ligger på en ganska abstrakt nivå, vilket bl.a. beror på en bristande kunskap om vilka konsekvenser som uppstår till följd av olika typer av fel. Konsekvenserna har ofta diskuterats i termer av monetära värden, men inom folkbokföringen finns fler viktiga perspektiv, såsom samhällsplanering m.m. Folkbokföringen har kommit längre när det gäller att identifiera de kritiska punkterna där risker för fel uppstår, men när konsekvensaspekten saknas blir det svårt att värdera de olika riskerna.⁶⁹

Uppdragsgivaren instämmer med rikssamordnarna i att det finns ett för stort glapp mellan riskanalysen och den operativa verksamheten. En konsekvens av detta är att riskanalysen inte har fått den tyngd som den borde ha. Analysen har exempelvis i låg utsträckning kunnat användas som underlag för prioritering av

⁶⁵ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-16.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Flyttkontroll och bosättningskontroll är två kontrolltyper som båda avser adressuppgifter i folkbokföringen. Dessa beskrivs mer ingående i avsnitt 4.2.1.

⁶⁸ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

⁶⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

resurser inom kvalitetsarbetet. Riskanalysen har med andra ord inte haft den centrala roll i prioritering och planering som är tanken med Skatteverkets modell för riskhantering. Det pågår därför diskussioner inom folkbokföringen om hur det glappet kan minskas.⁷⁰

Representanter för ledningen inom den nya folkbokföringsavdelningen delar bilden att riskanalysen inte kunnat implementeras fullt ut i verksamheten. En av förklaringarna till det är att det inte gått att förankra riskanalysen i det arbete som utförts ute på regionerna och att det därigenom inte funnits en samsyn om de övergripande riskerna inom hela folkbokföringsorganisationen. Folkbokföringen har dessutom inte haft lika stora resurser att underbygga och förankra sin riskanalys som beskattningen har haft. Folkbokföringen har efterfrågat ytterligare utredningsresurser, men utan att få gehör för det. Representanterna konstaterar att folkbokföringen inte har varit ett prioriterat område inom Skatteverkets analysverksamhet. En annan skillnad mot beskattningen är att en högre andel av resurserna där kan användas för att arbeta med de identifierade riskerna. Inom folkbokföringen tar hanteringen av ärendena inom flödet⁷¹ merparten av resurserna.⁷²

Som nämndes i föregående avsnitt utgör insatsanalytikerna en beståndsdel i modellen för riskhantering, men i dag finns inga sådana inom folkbokföringens insatser. Både representanterna för ledningen och uppdragsgivaren för kontrollen konstaterar dock att det finns ett behov av insatsanalytiker, bl.a. eftersom det ofta är svårt att dra slutsatser av de iakttagelser som görs inom insatserna. Folkbokföringen har efterfrågat insatsanalytiker, men det är en fråga som inte har prioriterats inom Skatteverket.⁷³

3.3.3 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionen konstaterar att den brist på kunskap rörande felens konsekvenser som påtalades i delkapitel 3.2 utgör ett hinder i arbetet med riskanalysen. Detta är en av orsakerna till att riskarbetet inom folkbokföringen inte lever upp till Skatteverkets modell för riskhantering. Den modellen har sitt ursprung i det krav som regeringen ställer på Skatteverket att arbeta riskbaserat.

Riksrevisionen noterar att förutsättningarna för att bedriva riskanalys har varit sämre inom folkbokföringen än inom beskattningen. Men Riksrevisionen menar samtidigt att en god förankring i riskerna på folkbokföringens område är av stor vikt för att säkerställa att folkbokföringens kvalitetsarbete utformas på ett effektivt

⁷⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

⁷¹ Flödet är ett begrepp som används inom Skatteverket för att beskriva de ärenden som inkommer och så småningom ska leda fram till ett beslut, besked eller svar (exempelvis en flyttanmälan eller ett invandringsärende inom folkbokföringen). Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning.

⁷² Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

⁷³ Ibid. Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

sätt. Riksrevisionen ser därför positivt på arbetet som genomförts för att förbättra riskanalysen, men konstaterar att viktiga delar kvarstår. Att stärka riskanalysen och dess koppling till verksamheten bör därför betraktas som en viktig uppgift för folkbokföringens nya ledning.

4 Skatteverkets kvalitetsarbete

De befolknings- och bosättningsförhållanden som folkbokföringen ska spegla förändras hela tiden, vilket kräver snabba uppdateringar av registret. De flesta uppdateringarna bygger på att människor själva rapporterar när något förändras. Detta medför risker för fel och det behövs därför ett kontinuerligt arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen.

Skatteverkets kvalitetsarbete kan delas upp i två delar. Den ena är ett förebyggande arbete som består av åtgärder riktade mot steget före det att en anmälan om ändring i registret skickas in⁷⁴, och den andra delen är olika former av kontroll. Kontrollen kan i sin tur delas också delas in i två delar, dels kontroll före beslut tas och dels kontroll som utförs på befintliga uppgifter i registret. Följande kapitel beskriver både utformningen av det förebyggande arbetet och hur kontrollen organiseras. Kapitlet ger tillsammans med informationen i delkapitel 2.2 det underlag som behövs för att besvara revisionsfråga 4 om sammansättningen av Skatteverkets kvalitetsarbete.

4.1 Förebyggande arbete

Inom det förebyggande arbetet används olika typer av informationsinsatser och e-tjänster i syfte att förhindra att fel uppkommer. De verktyg som ingår i det här arbetet och hur det organiseras kommer att beskrivas i nedanstående avsnitt. I det här delkapitlet utgörs 4.1.1 och 4.1.2 av empiri bestående av intervjuer och viss verksamhetsstatistik. Delkapitlet avslutas med avsnitt 4.1.3 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av det förebyggande arbetet.

4.1.1 Den förebyggande insatsen

Skatteverket har sedan 2012 bedrivit de delar av det förebyggande arbetet som består av information i en särskild förebyggande insats. Skälet till att skapa en insats var att samordna det tidigare rätt spretiga informationsarbetet. Insatsen har i dag ca 600 dagar att disponera, vilket kan jämföras med kontrollen som har ca 20 000 dagar, eller hela folkbokföringen som har ca 100 000 dagar. Den förebyggande insatsen är således relativt liten. Uppdragsgivaren för insatsen påtalar dock att det går att nå relativt många personer med en begränsad resursinsats och att det är tveksamt om det skulle gå att åstadkomma så mycket mer än vad som görs i dag, även om det fanns mer resurser.⁷⁵

⁷⁴ Förändringar i folkbokföringen sker normalt efter en anmälan om ändring enligt folkbokföringslagen, t.ex. vid flyttning och invandring. Det förekommer också ansökningar, t.ex. vid byte av namn.

⁷⁵ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-01. E-post från Skatteverket, 2017-09-07.

Folkbokföringens metoder för informationsspridning har utvecklats över tid och man har i dag i princip helt frångått strategin att ge riktad information direkt till specifika målgrupper. Orsaken till det är att Skatteverket på så sätt når väldigt få personer. I dag inriktas arbetet i stället på att hitta budbärare som kan föra information från Skatteverket vidare till fler människor inom dessa målgrupper.⁷⁶

Den förebyggande insatsen arbetar gentemot tre målgrupper. Den första är ”ny i Sverige” där insatsen vänder sig till Migrationsverkets mottagningsenheter, boendepersonal på asylboenden m.fl. för att upplysa om folkbokföringen. Insatsen har även översatt information om folkbokföringen på webbplatsen till fler språk och tagit fram fem informationsfilmer som beskriver folkbokföringen. Den andra målgruppen är studenter, en grupp som ofta missar att anmäla flytt. Här samarbetar insatsen med högskolor och kommuner för att bl.a. se till att det finns information om folkbokföringen på skolornas webbplatser vid terminsstart.⁷⁷

Den tredje målgruppen är organisationer som efterfrågar personbevis i onödan. Skatteverket tillhandahåller runt 3 miljoner personbevis per år. Detta är kostsamt och det är relativt lätt att manipulera innehållet i ett personbevis. Insatsen arbetar därför för att få kommuner och andra organisationer att i stället använda NAVET⁷⁸ för att få tillgång till uppgifterna, vilket är både enklare och säkrare.⁷⁹

En svårighet med förebyggande arbete som syftar till att förhindra fel är att följa upp och utvärdera effekten av de åtgärder som vidtas. Dagens uppföljning mäter i stället antalet visningar av informationsfilmerna, hur många budbärare insatsen har varit i kontakt med, osv. Det sker också en dialog med servicekontoren och skatteupplysningen som båda tar emot frågor om folkbokföringen.⁸⁰

4.1.2 E-tjänster

E-tjänster används både inom folkbokföringen och beskattningen för att förenkla medborgares och organisationers kontakter med Skatteverket. Tjänsterna kan även minska risken för att fel uppgifter lämnas och förenkla handläggningen.

Inom folkbokföringen förekommer främst två typer av ingivare: privatpersoner som representerar sig själva och myndigheter som skickar in underrättelser om folkbokföringshändelser (exempelvis födselar och dödsfall). För privatpersoner handlar det främst om e-tjänsten för flyttanmälningar som infördes 2007 i syfte att förbättra kvaliteten på inkommande flyttanmälningar. När det gäller e-tjänster för

⁷⁶ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-01.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ NAVET är ett aviseringssystem som används av myndigheter och andra för att hämta folkbokföringsuppgifter elektroniskt.

⁷⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-01. Skatteverket, 2017. *Årsredovisning 2016*, s. 158.

⁸⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-01.

myndigheter och andra organisationer har syftet snarare varit att göra rapporteringen till och handläggningen hos Skatteverket enklare och snabbare. Det finns exempelvis e-tjänster för att registrera födselar och begära dödsfallsintyg.

Andelen av inkommande ärenden som skickas in via e-tjänsterna skiljer sig åt mellan respektive tjänst. För flytttjänsten låg andelen de första åren under 10 procent, men den har sedan ökat gradvis. Under 2016 gjordes 47 procent av flyttanmälningarna via e-tjänsten och under 2017 har andelen ökat ytterligare.⁸¹

En av de nyaste e-tjänsterna gör det möjligt för en privatperson att spärra obehöriga adressändringar. När spärren är aktiverad godkänns bara ändringar där personen använder e-legitimation, vilket hindrar obehöriga personer att ändra på folkbokföringsadressen. Däremot spärras inte adressen som personen i fråga bor på. Det innebär att en obehörig person fortfarande kan anmäla flyttning till den adress som en person med aktiverad spärr bor på. Möjligheten att spärra sin fastighet/lägenhet har diskuterats, men det har varit svårt att hitta en lösning som fullt ut förhindrar att den här typen av situationer kan uppstå. Problemet är bl.a. de flyttningar som görs till en ny bostad innan personen som flyttat därifrån hunnit ändra sin folkbokföring. Möjligtvis skulle det gå att göra det möjligt att få veta hur många personer som är folkbokförda på den egna adressen. Detta finns med i folkbokföringens behovsanalys för IT-utveckling.⁸²

Kvaliteten i inkommande anmälningar

En av fördelarna med anmälningar via e-tjänster är möjligheten att förhindra att det saknas uppgifter. I e-tjänsten för flyttning är det exempelvis inte möjligt att skicka in en anmälan utan att ange sitt nya lägenhetsnummer (förutsatt att det finns lägenhetsnummer på adressen). Flyttanmälningarna utgör den enskilt största mängden handlägningsärenden inom folkbokföringen (ca 1,6 miljoner per år). De flesta anmälningar godkänns automatiskt utan att någon handläggare behöver vara inblandad, i stället finns automatiska kontroller som avgör om en anmälan ska gå vidare till manuell hantering. Det kan exempelvis handla om fel postnummer, adresser som inte existerar, inläsningsfel på skannade blanketter m.m.⁸³

Nedanstående tabell visar att anmälningarna som inkommer via e-tjänster i högre utsträckning uppfyller de kvalitetskrav som ställs för att en ansökan ska hanteras automatiskt. Tabellen visar också den snabba ökning av andelen flyttanmälningar som skickas in via e-tjänsten.

⁸¹ E-post från Skatteverket, 2017-08-28.

⁸² Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-18.

⁸³ Ibid. Skatteverket, 2017. *Årsredovisning 2016*.

Tabell 1 Hantering av inkommande flyttanmälningar

	2014	2015	2016	2017*
Andel via e-tjänst	18 %	25 %	47 %	58 %
Andel automatisk hantering:				
Inkomna via e-tjänst	77 %	79 %	79 %	77 %
Ej inkomna via e-tjänst	63 %	62 %	58 %	52 %

Anm. *Siffrorna för 2017 avser januari t.o.m. juli månad.

Källa: Skatteverket.

Utveckling och förvaltning av e-tjänster

Skatteverket har många IT-system, och förvaltning och utveckling av dessa är gemensam inom myndigheten. Det innebär att om ett utvecklingsprojekt inom beskattningen bedöms vara högre prioriterat eller blir dyrare än planerat så kan det göra att projekt inom folkbokföringen får mindre pengar. Beskattningen har vanligtvis varit högre prioriterad och i folkbokföringens behovsanalys finns en mängd punkter som inte har kunnat genomföras.⁸⁴

De senaste åren har folkbokföringen betraktats som en prioriterad verksamhet i IT-perspektiv, men utvecklingen av nya tjänster och verktyg har hindrats av Skatteverkets arbete med att införa en ny IT-plattform. Ett annat problem är att utvecklingsresurser ofta går åt till att anpassa befintliga system till lagändringar. Under 2017 har exempelvis stora delar av folkbokföringens utvecklingsresurser tagits i anspråk för att hantera införandet av lagen om personnamn (2016:1013) som trädde i kraft den 1 juli 2017.⁸⁵

För att ta ett samlat grepp om utvecklingen av tjänster inom folkbokföringen har det under 2017 startats upp ett utvecklingsprogram kallat "Dina uppgifter – till nytta för dig och samhället". I programdirektivet konstateras att det finns ett stort förändringsbehov, både för att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen är mer korrekta, att kunderna får en enklare och säkrare hantering samt att de manuella arbetsmomenten minskar. Direktivet lyfter exempelvis fram folkbokföringens hantering av invandring som ett område i stort behov av förändring, då dagens process är omständligt lång och kräver många besök hos Skatteverket för den som invandrar. Utgångspunkten för utvecklingsarbetet inom programmet är att i samarbete med andra myndigheter och privata aktörer utforma tjänster som utgår från kundernas behov, ett arbete som beräknas pågå under åren 2017 till 2020.⁸⁶

⁸⁴ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-18.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Skatteverket, 2017. Programdirektiv – Dina uppgifter, 2017-06-13.

4.1.3 Riksrevisionens bedömning

Om det går att förhindra att fel uppstår finns både en möjlighet för Skatteverket att minska kontrollen och en möjlighet för medborgarna att få snabbare beslut. Det förebyggande arbetet är således en viktig del av ett effektivt utformat kvalitetsarbete. Svårigheten ligger dock i att veta hur stor del av folkbokföringens resurser som bör läggas på förebyggande arbete, och det hade därför varit önskvärt med bättre möjligheter att utvärdera effekterna av den förebyggande insatsen. Men mot bakgrund av att insatsen når relativt många till en låg kostnad är detta sannolikt mycket väl använda resurser.

När det gäller e-tjänsterna visar erfarenheterna från flyttjänsten att detta är ett framgångsrikt sätt att minska antalet fel i inkommande anmälningar. Ökningen av andelen anmälningar som skickas in på det här sättet är därför att betrakta som mycket positiv. Riksrevisionen vill också lyfta fram e-tjänsten för att förhindra obehörig adressändring, något som försvårar för personer som vill utnyttja folkbokföringen för brottsliga ändamål.

Att Skatteverket tar ett samlat grepp om tjänsteutvecklingen inom folkbokföringen genom ”Dina uppgifter” ser Riksrevisionen som positivt; en samlad utveckling som bygger på en väl underbyggd behovsanalys är sannolikt effektivare än separata projekt. Problemet som drabbat tidigare IT-utveckling har emellertid snarare varit att folkbokföringen i många fall blivit lägre prioriterad än annan verksamhet.

4.2 Kontroll

Den huvudsakliga delen av folkbokföringens kvalitetsarbete består av olika typer av kontroller. Följande avsnitt beskriver hur kontrollen är organiserad. En mer detaljerad beskrivning av kontrollens innehåll återfinns i kapitel 5 och 6. Avsnitt 4.2.1 till 4.2.3 utgörs av empiri som huvudsakligen bygger på intervjumaterial. Delkapitlet avslutas med avsnitt 4.2.4 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av kontrollens organisation.

4.2.1 Kontrollens organisation och utformning

Folkbokföringens organisation består i huvudsak av tre delar, s.k. flöden: flyttning, invandring och Folke 3⁸⁷. För de två första typerna av ärenden finns öronmärkt tid för kontroll, men inte inom Folke 3. Det finns viss kontroll inom Folke 3, men den är en del av den normala handläggningen. Eftersom ärendehandläggningen inte omfattas av granskningen kommer Folke 3 inte behandlas i kommande delar av rapporten.

⁸⁷ Folke 3 är ett samlingsbegrepp för de ärenden inom folkbokföringen som inte avser flyttar och invandring, såsom namnbyten, födslar, ändrat civilstånd m.m.

Kontrollen inom folkbokföringen kan delas upp i två typer. Den första är preventiv kontroll, vilket innebär att en inkommande anmälan om förändring i folkbokföringen granskas innan beslut tas. Den här kontrollen sker främst vid invandringsärenden, men även för vissa flyttanmälningar. Den preventiva kontrollen av flyttanmälningar kallas flyttkontroll. Den andra typen av kontroll granskar huruvida en befintlig uppgift i folkbokföringsregistret är korrekt. Detta handlar huvudsakligen om att utreda underrättelser om felaktig adress som kommer in till Skatteverket från andra myndigheter, privatpersoner m.fl. vilket går under benämningen bosättningskontroll.⁸⁸

Arbetet inom bosättningskontrollen har till stor del fungerat på samma sätt sedan den inrättades. Med hjälp av en fastslagen utredningsmodell har ett ärende i taget, det äldsta först, granskats och sedan har man försökt hinna med så många som möjligt (detta kommer beskrivas utförligare i avsnitt 5.2.3). Skatteverket har konstaterat att det finns ett behov av att förändra det här sättet att arbeta, och för att möjliggöra detta förändrades styrningen av bosättningskontrollen inför 2017. Från att huvudsakligen ha varit regionernas ansvar styrs den nu i stället som en insats; det innebär att huvudkontoret tar fram en uppdragsbeskrivning och att det finns en rikssamordnare som arbetar på heltid med att samordna arbetet.⁸⁹

Förutom bosättningskontrollen som bygger på externa underrättelser sker även kontroll baserad på egna urval och kontroll av andra uppgifter än bosättning. En stor del av det arbetet bedrivs inom en insats kallad Begränsa avsiktliga fel⁹⁰. Den här insatsen har även ett fokus på metodutveckling och på att ta fram ny kunskap.⁹¹

4.2.2 Handläggningsverktyg

Som framgick när utveckling av e-tjänster beskrevs har folkbokföringen inte varit prioriterad när det gäller IT-utveckling. Ett annat exempel på detta är försöken att utveckla ett nytt handläggningssystem. När ansvaret övergick från Svenska kyrkan till Skatteverket 1991 skapades ett handläggningsverktyg kallat POFF. I slutet av 90-talet uppstod dock diskussioner om behovet av ett nytt handläggningssystem. Det dröjde sedan till 2007/2008 innan det nya systemet, kallat FOLKE (icke att förväxla med Folke 3 som beskrevs i föregående avsnitt), började utvecklas. FOLKE används i dag för att fördela ärenden till olika handläggare, men det är fortfarande inte färdigutvecklat och handläggningen sker fortfarande i POFF. Det betyder med andra ord att handläggarna måste arbeta i två olika system.⁹²

⁸⁸ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Före 2017 kallades insatsen Beivra avsiktliga fel.

⁹¹ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

⁹² Intervju vid Skatteverket, 2017-05-18. Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

Uppdragsgivaren för kontrollen konstaterar att det är en utmaning att arbeta med två separata system. De här verktygen är dessutom inte utvecklade med kontrollperspektivet i åtanke, det saknas exempelvis möjlighet att få en enkel överblick över ärendet och relaterad information som är relevant vid en kontroll.⁹³

4.2.3 Resurser för kontroll

Vid våra samtal med uppdragsgivaren för kontrollen framgår att synen på folkbokföringens roll har utvecklats över tid – från att ha betraktats som en renodlad registreringsfunktion till att i dag betraktas som en central komponent för ett välfungerande samhälle. Så sent som 2010 fanns det inte någon systematisk diskussion inom folkbokföringen om medvetet fusk och möjligheterna att utnyttja registret för att begå välfärdsbrott. Den här förändrade synen på folkbokföringen har inneburit ökade krav på att Skatteverket ska säkerställa kvaliteten och arbeta mot fusk.⁹⁴

Mot bakgrund av den förändrade synen på folkbokföringens roll är det relevant att beskriva hur resurserna för kontroll har utvecklats sedan 2010. En lämplig startpunkt är dock att gå ytterligare ett steg tillbaka till den omorganisation av folkbokföringen som beslutades 2006. Folkbokföringen var då utspridd på 82 orter, där det på vissa skattekontor endast kunde finnas en till två folkbokföringshandläggare. För att öka enhetlighet och effektivitet beslutades att verksamheten skulle koncentreras till 19 orter. Vid tiden för beslutet pågick utvecklingen av systemet FOLKE som beräknades vara färdigt 2010 och som vid implementeringen skulle innebära en högre grad av automatisering av handläggningen, vilket i sin tur skulle frigöra tid för kontroll.⁹⁵

Som beskrevs tidigare blev FOLKE aldrig färdigutvecklat vilket innebar att folkbokföringen 2010 fick en ny organisation och resurstilldelning, men utan att det tekniska stöd som var en av grunderna för den nya organisationen fanns på plats. Resultatet blev att kontrollresurser fick användas för att klara av ärendena i flödet, vilket i sin tur innebar att den planerade kontrollresursen på 24 000 dagar som skulle finnas 2010 i praktiken blev ca 8 000 dagar.⁹⁶

Beskrivningen från 2010 kan sägas illustrera hur resursfördelningen fungerar. Den totala resurs som tilldelas folkbokföringen är relativt statisk eftersom det är svårt att ta hjälp av personal från andra delar av Skatteverket, bl.a. till följd av att handläggarna tillhör olika verksamhetsgrenar. Det innebär att om flödet behöver

⁹³ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

mer resurser än planerat finns det i princip bara kontrollresursen att ta av.⁹⁷ Att den här typen av situationer uppstår bekräftas vid en rad intervjuer som genomförts med företrädare för olika delar av folkbokföringen.⁹⁸

Handläggningen av de inkommande ärendena i flödena är högst prioriterad eftersom Skatteverket måste handlägga dessa så snabbt som möjligt. Därefter får kontrollen de resurser som blir kvar. När det gäller fördelningen mellan bosättningskontrollen och andra insatser så har den i praktiken baserats på vad som upplevs vara en acceptabel nivå av andelen inkomna underrättelser som bosättningskontrollen hinner utreda. När den nivån är uppnådd kan det som finns kvar användas till övriga insatser. Uppdragsgivaren för kontrollverksamheten konstaterar att det snarare vore önskvärt att kunna utgå från en riskbild för att fördela resurserna inom kontrollverksamheten, men att så inte är fallet i dag.⁹⁹

Tabellen nedan visar utvecklingen för fördelad arbetstid inom folkbokföringen. Att ta fram jämförbara siffror längre tillbaka i tiden än fyra år är, enligt Skatteverket, svårt eftersom det har skett vissa definitionsförändringar inom kontrollen.

Tabell 2 Fördelning av arbetstid för olika typer av ärenden inom folkbokföringen (dagar)

Delområde	2013	2014	2015	2016
Flyttning	26 000	25 282	24 490	24 691
Invandring	16 486	18 341	20 658	23 729
Folke 3	22 503	22 551	22 669	23 619
Bosättnings- och övrig kontroll	19 983	19 929	22 228	19 435
Förebyggande insats	418	503	625	552
Övrigt	9 912	10 271	9 792	10 173
Totalt	95 302	96 877	100 462	102 199

Källa: Skatteverket.

Raderna som visar flödena, dvs. flyttning, invandring och Folke 3, avser både ärendehandläggning och preventiv kontroll eftersom Skatteverket inte kan särredovisa dessa. När det gäller dagarna för bosättnings- och övrig kontroll så framgår att kontrollen har stigit från de 8 000 dagar som fanns tillgängliga 2010 till dagens ca 20 000 dagar. Skatteverket har därmed närmat sig den nivå på 24 000 dagar som bedömdes vara rimligt vid planeringen för 2010, men det är fortfarande

⁹⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

⁹⁸ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15.

⁹⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

en bit kvar. Raden inkluderar utöver bosättningskontrollen även insatsen Begränsa avsiktliga fel som under 2016 tilldelades 4 475 dagar.¹⁰⁰

4.2.4 Riksrevisionens bedömning

Mot bakgrund av att insikten om folkbokföringens betydelse har ökat sedan 2010 finner Riksrevisionen det anmärkningsvärt att kontrollresursen inte har vuxit, utan i dag ligger på en något lägre nivå än vad som ansågs motiverat 2010. Det finns flera förklaringar till detta. Den avstannade utvecklingen av handläggningssystemet FOLKE är en, men ett tydligt intryck under granskningen har också varit att folkbokföringen inte lyckats freda den resurs som avsatts för kontroll. När behoven förändras inom flödet så går det direkt ut över kontrollen. Det här sättet att styra verksamheten, tillsammans med de brister i riskanalysen som identifierades i kapitel 3, medför att det är andra faktorer än riskerna förknippade med fel som styr dimensioneringen av kontrollen och resursfördelningen inom den.

Riksrevisionen är kritisk till att utvecklingen av nytt handläggningssystem har tagit så pass lång tid. Ett väl utformat verktyg för handläggningen inom kontrollen och andra delar av folkbokföringen är av stor vikt för att ge förutsättningar för handläggarna att utföra sitt arbete på ett effektivt sätt.

Det bör avslutningsvis nämnas att Riksrevisionen betraktar det som positivt att det har identifierats ett förändringsbehov inom bosättningskontrollen och att styrningen har förändrats för att underlätta det arbetet.

¹⁰⁰ Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, s. 7.

5 Möjligheten att hitta fel

En viktig förutsättning för att uppnå effektiv kontroll är en välutvecklad förmåga att hitta, kategorisera och riskvärdera olika typer av fel. I kapitel 3 konstaterades dock att Skatteverket saknar tillförlitlig kunskap om de konsekvenser som olika typer av fel medför och att det försämrar möjligheterna att värdera identifierade risker. Trots dessa brister är det ändå relevant att undersöka vilka möjligheter myndigheten har för att hitta och kategorisera fel. Att det finns ändamålsenliga metoder och verktyg för detta är en förutsättning för att en förbättrad riskanalys ska kunna användas på ett effektivt sätt.

Merparten av de kontrollresurser som i dag finns inom folkbokföringen inriktas mot att utreda de underrättelser om fel som kommer in till folkbokföringen. En mindre del av resurserna används för att genomföra kontroller av egeninitierade urval. Skatteverkets möjligheter att göra träffsäkra urval inom dessa två delar avhandlas i det här kapitlet. Kapitlet inleds emellertid med ett delkapitel som utvecklar de villkor för effektivitet som formulerades i avsnitt 1.3.2 rörande möjligheten att hitta och prioritera fel. Underlaget i kapitlet används för att besvara revisionsfråga 2 om Skatteverkets möjligheter att hitta fel i folkbokföringsregistret.

5.1 Förutsättningar för en effektiv kontroll

I inledningen av rapporten konstaterades att ett effektivt kvalitetsarbete kännetecknas av att åtgärder inriktas mot de fel som medför störst konsekvenser för användarna, samt att möjligheterna att utreda och åtgärda felen tas i beaktande. Detta resonemang kan preciseras genom ett enkelt samband som beskriver hur olika typer av kvalitetshöjande åtgärder bör vägas mot varandra, dvs. att åtgärder ska sättas in mot de fel som ger störst nytta att åtgärda i förhållande till den kostnad som uppstår då felen ska korrigeras. Detta resonemang ställer två krav på de urval som används: dels att de inriktas mot fel som medför störst nytta om de åtgärdas, dels att träffsäkerheten i urvalet är tillräckligt hög för att hålla ned utredningskostnaden.

Utredningskostnaden styrs naturligtvis inte bara av urvalets träffsäkerhet utan också av hur krävande varje utredning är att genomföra. Men om träffsäkerheten är hög kommer färre onödiga utredningar att göras, och då blir genomsnittskostnaden per utredning betydligt lägre än i urval med låg träffsäkerhet. Urval med hög felfrekvens är således en framgångsfaktor för att uppnå låga kostnader för att åtgärda fel. Att kunna avgränsa urvalet så att endast den avsedda typen av fel hittas kan också vara avgörande för utredningskostnaden. Det ökar möjligheterna att anpassa utredningsinsatsen och den utredningskompetens som finns tillgänglig.¹⁰¹

¹⁰¹ Resonemanget bygger på ett arbete som utfördes inom granskningen, *En analys av effektiviteten i folkbokföringens kontrollverksamhet*, 2017-10-02.

Sammanfattningsvis är förmågan att skapa urval som kan hitta olika typer av fel samt förmågan att skapa urval med hög felfrekvens två mycket viktiga egenskaper för att uppnå effektivitet i kontrollverksamheten.

5.2 Underrättelser om fel i registret

I följande delkapitel beskrivs Skatteverkets arbete med att kategorisera och prioritera vilka underrättelser som ska utredas. Avsnitt 5.2.1 till 5.2.6 utgörs av empiri som i huvudsak bygger på intervjumaterial och Skatteverkets interna rapporter. Delkapitlet avslutas med avsnitt 5.2.7 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av arbetet med att sortera och prioritera underrättelserna.

5.2.1 En stor mängd underrättelser om möjliga fel i registret

Varje år kommer det in omkring 60 000 underrättelser till Skatteverket om möjliga fel i registret, se tabell 3. Underrättelserna rapporteras in av myndigheter, privatpersoner, företag och andra organisationer i samhället. Flera myndigheter är skyldiga att underrätta Skatteverket om de har anledning att anta att en persons adressuppgifter saknas eller är felaktiga i registret.¹⁰² De rapporteringsskyldiga myndigheterna är: Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten samt kommuner, med undantag för socialtjänsten. De uppräknade myndigheterna står för 54 procent av de inkomna underrättelserna.

Det förekommer att flera underrättelser berör samma person, men Skatteverkets system gör det inte möjligt att löpande följa hur många unika personer som underrättelserna handlar om.¹⁰³ Skatteverket har dock undersökt frågeställningen och av de underrättelser som kom in under 2010–2012 uppgick antalet unika personer till 80 procent av det totala antalet underrättelser.¹⁰⁴

Med tillgängliga kontrollresurser har folkbokföringen inte kunnat utreda alla underrättelser som kommit in till myndigheten. Under de senaste fyra åren har i genomsnitt 38 procent av underrättelserna utretts, och i drygt 80 procent av fallen har utredningen resulterat i någon form av åtgärd i registret. Skatteverket har inte någon målsättning för hur stor andel av de inkomna underrättelserna som bör utredas; verksamheten hanterar så många ärenden som man hinner med givet de resurser som finns tillgängliga.¹⁰⁵

¹⁰² Bestämmelser om detta finns i 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

¹⁰³ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁰⁴ Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*, s. 18.

¹⁰⁵ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

Tabell 3 Underrättelser om fel i folkbokföringen

	2013	2014	2015	2016
Meddelanden från annan*	27 752	24 233	26 324	25 768
Andel underrättelser som utretts	47 %	53 %	56 %	57 %
Andel utredningar med åtgärd	83 %	84 %	84 %	84 %
Försäkringskassan	11 981	10 068	10 062	8 643
Andel underrättelser som utretts	39 %	31 %	21 %	24 %
Andel utredningar med åtgärd	77 %	78 %	71 %	69 %
Kronofogdemyndigheten	12 884	12 665	10 795	10 502
Andel underrättelser som utretts	26 %	16 %	6 %	7 %
Andel utredningar med åtgärd	82 %	85 %	79 %	83 %
CSN	12 017	6 819	6 646	5 987
Andel underrättelser som utretts	33 %	41 %	9 %	8 %
Andel utredningar med åtgärd	82 %	85 %	82 %	80 %
Övriga myndigheter	4 244	4 585	4 377	6 557
Andel underrättelser som utretts	55 %	49 %	63 %	60 %
Andel utredningar med åtgärd	72 %	71 %	75 %	73 %
Totalt antal underrättelser	68 878	58 370	58 204	57 457
Andel underrättelser som utretts	39 %	40 %	36 %	38 %
Andel utredningar med åtgärd	81 %	82 %	81 %	80 %

Anm. *Meddelanden från annan utgörs av underrättelser från privatpersoner, anonyma tips, företag och kommunala bolag.

Källa: Skatteverket.

Uppdragsgivaren för kontrollen konstaterar att det vore önskvärt att kunna hantera omkring 80 procent av underrättelserna. Att hantera samtliga underrättelser vore inte rimligt, för bland underrättelserna finns exempelvis uppenbart temporära fel. Med dagens arbetsätt skulle det krävas en resursförstärkning av bosättningskontrollen med omkring 50–60 procent för att kunna utreda 65 procent av underrättelserna. Samtidigt gör uppdragsgivaren bedömningen att ökade resurser inte är den främsta lösningen för att hantera utmaningen. En betydande del av underrättelserna borde kunna hanteras med enklare metoder än vad som är fallet i dag. Med en sådan uppdelning på olika

typer av åtgärdsmetoder skulle det gå att fokusera utredningskraften på de fel som medför störst konsekvenser.¹⁰⁶

5.2.2 Förgranskning och prioritering av inkomna underrättelser

Alla inkomna underrättelser genomgår en manuell förgranskning som utförs av södra regionen. Där sorteras de underrättelser ut som anses vara granskningsvärda och fördelas sedan till respektive regions inkorg för bosättningskontroll. De ärenden som inte anses vara utredningsvärda avslutas utan utredning med en tjänsteanteckning.¹⁰⁷

Sedan 2014 har i huvudsak två typer av fel ansetts som granskningsvärda: övertäckning och s.k. meddelande från annan. Det senare utgörs av de underrättelser som kommer från privatpersoner, anonyma tips, företag och kommunala bolag. Den beslutade prioriteringen bygger på en avvägning mellan risk och tillgängliga resurser. De typer av fel som valdes ansågs vara viktigast, och planeringen byggde på att bosättningskontrollen skulle ha tillräckligt med resurser för att utreda de ärenden som skickades vidare från förgranskningen.¹⁰⁸

Att övertäckning prioriteras beror på att SCB uppmärksammat detta som ett problem för befolkningsstatistiken (se avsnitt 3.2.1). Samtidigt kan denna typ av fel förknippas med risker som har koppling till de offentliga välfärdsystemen, t.ex. i form av felaktiga utbetalningar av transfereringar. Det har också visat sig vara relativt enkelt att få till en ändring i registret när denna typ av fel utreds. Den andra kategorin av fel som prioriteras, meddelande från annan, berör enskilda personer i samhället. Att kunna bemöta allmänheten på ett bra sätt när de blivit drabbade bedömer Skatteverket som viktigt. Det är angeläget att upprätthålla förtroendet för folkbokföringen. Men prioriteringen görs också utifrån andra grunder. Privatpersoner som inte får sina ärenden omhändertagna tenderar att återkomma med kontakter tills problemet blir löst, vilket innebär en belastning för Skatteverket.¹⁰⁹

I intervjuer med företrädare för folkbokföringen framgår att det finns en svag koppling mellan riskanalysen och den operativa verksamheten (se avsnitt 3.3.2). En svårighet som lyfts fram när det gäller prioriteringen av vilka underrättelser som ska utredas är bristen på kunskap om de konsekvenser som olika typer av fel medför. En annan svårighet är att de risker som identifierats beskriver företeelser på en tämligen hög abstraktionsnivå. Hur den faktiska risken uppstår är ibland otydligt. Övertäckning kan t.ex. handla om utländska studenter som flyttat hem

¹⁰⁶ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁰⁷ Skatteverket, 2015. *Urvalsprocessen – Impulser inom bosättningskontrollen*. Skatteverket, 2015. Uppdragsbeskrivning från produktionsavdelningen.

¹⁰⁸ Ibid. Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁰⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15.

igen efter färdiga studier och glömt att meddela det, men även om personer som flyttat utomlands och som fortfarande vill vara folkbokförda i Sverige för att få tillgång till de offentliga välfärdssystemen. Konsekvenserna av de båda fallen blir naturligtvis väldigt olika. I det första fallet uppstår ett fel som i det närmaste kan beskrivas som statistiskt medan i det andra fallet handlar om brott mot välfärdssystemen. Flera företrädare för Skatteverket menar att det finns behov av att öka kunskapen om felens konsekvenser för att kunna veta hur utredningsresurserna ska prioriteras mellan olika kategorier av fel, men också att det finns ett behov av att förfina indelningen av de kategorier som använts.¹¹⁰

5.2.3 Arbetet med att utreda underrättelser utvecklas

I intervjuerna påtalas att en viktig förklaring till att endast 40 procent av underrättelserna kunnat hanteras är att det hittills endast har funnits en utredningsmodell för att beta av flödet av underrättelser. Lite förenklat går det att säga att tanken har varit att utreda ett ärende i taget, med det äldsta ärendet först och sedan försöka hinna med så många som möjligt. Flera företrädare för Skatteverket menade att det finns ett behov av att kunna anpassa de åtgärder som vidtas efter vilken typ av fel som underrättelsen handlar om.¹¹¹

Under 2016 genomfördes en kartläggning för att undersöka de underrättelser som två år tidigare hade avskrivits utan åtgärd i förgranskningen. Resultatet för de urval som undersöktes visade att 91 procent av underrättelserna hade varit utredningsvärda. Undersökningen visade också att många inrapporterade fel senare hade rättats till av sig själv. Ett förslag i utredningen var att det sannolikt skulle gå att snabba upp denna självläkandeprocess genom att skicka ut påminnelser till de berörda personerna. En annan viktig erfarenhet var att vissa typer av fel återkom med hög frekvens i vissa urval och att det möjligen skulle gå att utforma mer riktade åtgärder mot dessa. I utredningen presenterades också ett förslag på hur förgranskningen kan utvecklas så att underrättelserna kan sorteras mot fler kategorier. En bärande tanke i detta utvecklingssteg är att skapa förutsättningar för att kunna anpassa utredningsinsatsen efter olika typer av ärenden.¹¹²

Chefen på en av kontrollsektionerna menade att det även finns behov av att kunna matcha utredningskompetensen bättre mot olika typer av underrättelser. Innan en handläggare öppnat ett ärende i inkorgen finns i dag ingen tillgänglig information om vilken typ av fel underrättelsen handlar om. Under en period provade kontrollsektionerna i Stockholm att genomföra ytterligare en förgranskning av de underrättelser som fördelats till regionens inkorg. En erfaren utredare

¹¹⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Skatteverket, 2016. *Analys Kartläggning*. Intervju nr 3 vid Skatteverket, 2017-05-16.

genomförde förgranskningen och försökte bedöma om det var möjligt att få kontakt med den person ärendet berörde på något annat sätt än att inleda en utredning. Förgranskaren kunde också ge tips om vad som vore lämpligt att göra vid en utredning samt fördela ärendet till en lämplig handläggare. Försöket uppfattades som lyckat, men fick avbrytas under 2016 på grund av att kontrollresurser omfördelades för att stödja arbetet med invandringsärenden.¹¹³

Under 2017 har arbetet med urval och prioriteringar av underrättelser utvecklats. Det har skapats en separat inkorg för underrättelser där det finns information om en ny adress. Då kommer det att gå ut en påminnelse i stället för att en utredning startas. Företeelsen att personer flyttar in på andras folkbokföringsadress är något som har uppmärksammats mycket på senare tid, t.ex. i media. Här ser Skatteverket ett behov av att ta reda på mer om varför den här typen av fel uppkommer. Samtidigt finns det även behov att utveckla metoder för att kunna bemöta denna typ av fel. Därför har en separat inkorg skapats också för denna typ av underrättelser.¹¹⁴

5.2.4 Teknisk lösning för inrapportering av underrättelser

I dag kommer huvuddelen av underrättelserna in till Skatteverket via den ordinarie postgången, e-post eller telefonsamtal. Sedan skannas ärendena för att därefter kategoriseras och diarieföras i den manuella förgranskningen. Det är bara CSN som anslutit sig till det system som skapats för elektronisk inrapportering.¹¹⁵

2009 fick Skatteverket i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en IT-tjänst som skulle göra det möjligt för andra myndigheter att frivilligt ansluta sig och rapportera in underrättelser elektroniskt.¹¹⁶ Uppgiften har lösts genom att Skatteverket tagit fram en specifikation för hur inrapporteringen ska gå till, men inget gränssnitt tillhandahålls utan det får den anslutande myndigheten utveckla själv. Den applikation som CSN har utvecklat gör det möjligt att automatiskt skicka en underrättelse till Skatteverket efter att myndigheten fått tre returer i sin postgång till en person. I andra situationer kan en handläggare på CSN själv skapa ett ärende och bifoga handlingar.¹¹⁷

Sedan Skatteverket tagit fram en specifikation för hur inrapporteringen ska gå till har flera intresserade myndigheter hört av sig, men ingen förutom CSN har valt att gå vidare. En viktig förklaring är att kostnaden uppstår hos den anslutande

¹¹³ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18.

¹¹⁴ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹¹⁵ Skatteverket, 2015. *Urvalsprocessen – Impulser inom bosättningskontrollen*.

¹¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skatteverket.

¹¹⁷ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-18. Intervju vid CSN, 2017-03-16.

myndigheten och att åtgärden där inte upplevs som tillräckligt prioriterad.¹¹⁸ Företrädare för Kronofogdemyndigheten menade att det är anmärkningsvärt att det fortfarande bara är en myndighet som är ansluten till tjänsten. Företrädarna för myndigheten menade vidare att den samhällsekonomiska nytta som kan uppstå hittills inte har beaktats. Det borde enligt dem ligga i Skatteverkets intresse att underlätta mer för andra myndigheter att ansluta sig.¹¹⁹

Även företrädare för Skatteverket menar att det finns en stor potential i att utveckla den elektroniska inrapporteringen. Om underrättelserna kom in digitalt och under mer strukturerade former skulle det öka möjligheterna att göra maskinella urval. Den som rapporterar in uppgifterna kan t.ex. ges möjlighet att kategorisera underrättelsen, ange eventuella nya adressuppgifter och bifoga handlingar som kan underlätta Skatteverkets utredningsarbete.¹²⁰

5.2.5 Kontakter med de inrapporterande myndigheterna

Som framgick av tabell 3 medför Skatteverkets prioriteringar att underrättelserna från vissa myndigheter utreds i låg utsträckning. Under de senaste två åren har endast 6–9 procent av underrättelserna från CSN och Kronofogdemyndigheten utretts. Rikssamordnaren för bosättningskontrollen påtalar att det är viktigt att ingivarna får en godtagbar förklaring, som inte handlar om resursskäl, till varför vissa underrättelser utreds eller inte. Annars finns det en risk att deras motivation att skicka underrättelser minskar. I avrapporteringen av den tidigare nämnda kartläggningen av ej åtgärdade underrättelser framförs också att ingivarna borde få någon typ av bekräftelse på att underrättelsen mottagits samt hur den kommer att behandlas. Det skulle, enligt kartläggningen, kunna minska antalet frågor om skickade underrättelser som kommer in till Skatteverket.¹²¹

Mot bakgrund av samordnarens syn på vikten av motivation hos ingivarna och den roll underrättelserna fyller i arbetet med att hitta fel, har Riksrevisionen ställt frågor till CSN och Kronofogdemyndigheten om hur de ser på systemet med underrättelser. CSN påtalade då att det inte finns något nätverk eller återkommande samarbete för att få återkoppling på de underrättelser som skickas till Skatteverket. Det handlar snarare om sporadiska kontakter angående specifika ärenden. Utebliven kommunikation kan dock påverka handläggningen av ärenden där underrättelser skickats, och som exempel nämner CSN de fall då myndigheten inte lyckas få kontakt med en person som inte betalar av på sitt lån. CSN kommer då att kontinuerligt återkomma till detta ärende och leta efter personen. Om tiden går utan att det sker någon ändring i folkbokföringen vet inte handläggaren om

¹¹⁸ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-18. Intervju vid Kronofogdemyndigheten, 2017-03-06.

¹¹⁹ Intervju vid Kronofogdemyndigheten, 2017-03-06.

¹²⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Skatteverket, 2016. *Analys Kartläggning*.

¹²¹ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-17. Skatteverket, 2016. *Analys Kartläggning*.

det beror på att Skatteverket har konstaterat att folkbokföringen är korrekt eller om det beror på att underrättelsen inte har utretts.¹²²

Hos Kronofogdemyndigheten konstateras att underrättelserna som myndigheten skickar bör betraktas som starka indikationer på felaktiga adressuppgifter. De skickas nämligen sent i handlägningsprocessen då myndigheten ofta har varit ute och letat aktivt efter personen i fråga. På Kronofogdemyndigheten menar man även att de inte får någon återkoppling rörande de underrättelser som skickas, men att det vore intressant att veta hur Skatteverket prioriterar vilka underrättelser som ska utredas.¹²³

Uppdragsgivaren för kontrollen inom folkbokföringen berättar att en anledning till att underrättelserna från Kronofogdemyndigheten inte prioriteras beror på att de i hög grad handlar om fall där Kronofogdemyndigheten inte lyckats få kontakt med en person de söker. Det finns en risk att detta inte beror på en felaktig folkbokföring utan att personen försöker hålla sig undan. Ett bättre sätt att hantera denna typ av underrättelse är att utreda dem i ett senare skede; då kan en del av felen ha korrigerats av sig själva. Uppdragsgivaren menar också att det finns en dialog med de större ingivarna på central och lokal nivå. När det exempelvis gäller Kronofogdemyndigheten har det kommunicerats till dem att många av underrättelserna inte är relevanta just nu.¹²⁴

5.2.6 Närliggande förslag i Lövdéns utredning

I det här sammanhanget bör även nämnas att det i Lövdéns utredning om kvalificerad välfärdsbrottslighet finns ett förslag om att utvidga underrättelseskyldigheten till att omfatta alla myndigheter och kommuner inklusive kommunernas socialtjänst som i dag är undantagna. Skälet för detta är enligt utredningen att det finns myndigheter som har uppgifter, som i dag inte lämnas till Skatteverket, av betydelse för folkbokföringen. Utredningen hänvisar till en hemställan som Skatteverket gjorde 2013 om ändring i folkbokföringsförordningen. Skatteverket efterfrågade då en utvidgning av underrättelseskyldigheten till att omfatta alla myndigheter.¹²⁵ Lövdéns utredning föreslår också att underrättelseskyldigheten ska omfatta samtliga uppgifter i folkbokföringen och inte bara adressuppgifter.¹²⁶

¹²² Intervju vid CSN, 2017-03-16.

¹²³ Intervju vid Kronofogdemyndigheten, 2017-03-06.

¹²⁴ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹²⁵ Skatteverket 2013, *Ändring av 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749)*, promemoria 2013-11-11.

¹²⁶ SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 344–348.

5.2.7 Riksrevisionens bedömning

De verktyg, metoder och resurser som i dag avdelats för kontroll räcker inte tillnärmelsevis för att omhänderta de underrättelser om fel som kommer in till Skatteverket. Myndigheten måste därför göra en hård prioritering av de utredningsresurser som står till buds, vilket får till följd att endast 40 procent av ärendena omhändertas i dagsläget. De underrättelser som kommer in till Skatteverket innehåller dock en hög andel fel, och Riksrevisionen konstaterar att förutsättningarna för att skapa träffsäkra urval ur detta perspektiv är mycket goda. Den svårighet Skatteverket står inför är att kategorisera underrättelserna mot olika typer av fel och att prioritera utredningsresurserna mot de underrättelser som är mest angelägna att utreda.

I vår granskning av Skatteverkets arbete med att prioritera och utreda underrättelser är det tydligt att prioriteringen sker på vaga grunder. En anledning till detta är den brist på tillförlitlig kunskap för att göra riskvärdering som identifierades i kapitel 3. En annan svårighet är att de felkategorier som används är grova och omfattar underrättelser som sannolikt innehåller många olika typer av fel. Riksrevisionen menar således att det saknas underlag för att säkerställa att Skatteverket inriktar sin kontroll mot de underrättelser om fel som riskerar att medföra störst problem för samhället.

Riksrevisionen konstaterar även att det finns ytterligare sätt att utnyttja utredningsresurserna effektivare. Bättre urval skulle också öka möjligheterna att anpassa utredningsmetoder och matcha handläggarnas kompetens efter specifika ärenden. En pågående förändring av Skatteverkets arbetssätt, som kan möjliggöra fler kontroller, är att vid enklare fall använda påminnelser i stället för utredningar. Riksrevisionen ser detta som en positiv och naturlig utveckling av arbetsmetoderna inom bosättningskontrollen, men konstaterar samtidigt att det bör utvärderas hur väl påminnelserna fungerar.

En faktor som begränsar möjligheterna att effektivisera hanteringen av underrättelser är underutvecklade IT-verktyg. Ett exempel är att den potential som finns i att låta myndigheter rapportera in sina underrättelser elektroniskt inte utnyttjas till fullo. Huvuddelen av underrättelserna kommer in per post eller mejl och skannas sedan in i ett system som är mycket tungrovt. Det går t.ex. inte att löpande få information om hur många individer som underrättelserna handlar om. Därefter genomförs en manuell prioritering av ärendena, och de som ska utredas sänds vidare till regionernas inkorgar. Där måste handläggarna öppna kontrollärendet innan de kan se vad det handlar om. Riksrevisionen bedömer att utvecklade IT-verktyg har stor potential att effektivisera hanteringen av underrättelserna.

Riksrevisionen noterar även att kontakten mellan Skatteverket och de myndigheter som är skyldiga att lämna underrättelser förefaller vara bristfällig. En bättre

återkoppling kan bidra till att upprätthålla viljan att skicka underrättelser och minska risken att de skickas i onödan. Det kan dessutom inte uteslutas att det skulle underlätta handläggningen av berörda ärenden hos dessa myndigheter.

Riksrevisionen anser, liksom Lövdéns utredning, att det i teorin vore bra om alla myndigheter hade en skyldighet att rapportera in underrättelser om fel i folkbokföringen. I praktiken är det emellertid tveksamt om detta är en önskvärd förändring med tanke på Skatteverkets bristande kapacitet att omhänderta och utreda de underrättelser som kommer in till myndigheten redan i dag. Det krävs ett omfattande utvecklingsarbete inom Skatteverket innan en sådan förändring kan få genomslag och leda till bättre registerkvalitet. En fråga som också behöver belysas innan rapporteringsskyldigheten utökas är vilka möjligheter Skatteverket har att utveckla egna kontrollurval samt i vilken utsträckning dessa bör prioriteras framför underrättelserna.

5.3 Skatteverkets egna kontrollurval

I följande delkapitel beskrivs Skatteverkets arbete med egna kontrollurval. Avsnitt 5.3.1 till 5.3.4 utgörs av empiri som i huvudsak bygger på intervjumaterial och Skatteverkets interna rapporter. I avsnitt 5.3.5 diskuteras vilka möjligheter som i dag finns att utvärdera olika kontrollurval. Avsnittet bygger på en analys som genomförts av Riksrevisionen. Delkapitlet avslutas med avsnitt 5.3.6 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av Skatteverkets arbete med egna kontrollurval.

5.3.1 Urval för att öka kunskapen om olika typer av fel

En mindre del av kontrollresurserna läggs på egeninitierade kontrollurval. Syftet med denna del av verksamheten är i stor utsträckning att höja kunskapsläget om olika typer av fel samt att utveckla nya typer av arbetssätt. Detta arbete har i huvudsak bedrivits inom insatsen Begränsa avsiktliga fel. Under de senaste åren har Skatteverket i genomsnitt hanterat 7 700 ärenden¹²⁷ inom denna del av kontrollen. De insatser som genomförts under de senaste åren har haft mycket olika karaktär och inriktning.

Förordningen som reglerar inrapporteringen av underrättelserna till Skatteverket anger att myndigheterna bara är skyldiga att rapportera fel rörande adressuppgifter.¹²⁸ Det finns således kategorier av fel som underrättelserna inte täcker och som Skatteverket därför måste försöka hitta genom egna urval.

Hittills har nya typer av fel först uppmärksammats inom flödet. Sedan har mer kunskap byggts upp genom att företeelsen studerats inom ramen för en insats.

¹²⁷ E-post från Skatteverket, 2017-09-13.

¹²⁸ Bestämmelser om detta finns i 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

Aktiviteten mot oklara identiteter inom insatsen Begränsa avsiktliga fel som beskrivs i avsnitt 3.2.4 är ett bra exempel på hur det kan gå till. Även förekomsten av skeninvandring från Danmark har upptäckts på ett liknande sätt (se avsnitt 5.3.3).

5.3.2 Egna urval för att motverka övertäckning

Det normala inflödet av underrättelser som avser övertäckning i registret anses vara för lågt och därför använder Skatteverket egna urval för att kompensera kontrollnivån för denna kategori av fel.¹²⁹ Ett urval som varit mycket träffsäkert mot övertäckning är underlag från Migrationsverket som innehåller folkbokförda personer som inte fått sina uppehållstillstånd förlängda. I insatsen avregistrerades 12 140 personer som utflyttade ur landet.¹³⁰ Ett annat exempel på information som kan används för att skapa urval är uppgifter om särskild postadress i utlandet. Om man vill få sin post till en annan adress än folkbokföringsadressen går det att anmäla en särskild postadress till Skatteverket. Den tjänsten kan utnyttjas av personer som avsiktligt valt att inte anmäla sin flytt utomlands för att kunna behålla vissa förmåner i Sverige.¹³¹

Ibland ger de inrapporterade underrättelserna uppslag till idéer om nya kontrollurval. Inom kontrollverksamhet överväger man t.ex. att mer systematiskt utnyttja underrättelser som kommer från skolor. När elever inte dyker upp till skolstart i grundskolan så informerar många skolor Skatteverket om detta. I de fall det finns uppgift om att eleven inte finns i landet blir det en fråga om övertäckning och då har fallet utretts. Men hittills har Skatteverket inte prioriterat att utreda alla underrättelser som kommit från skolorna. Det finns även signaler om att skolorna har tillgång till betydligt mer information än vad som sänds in och som Skatteverket skulle kunna ha nytta av.¹³²

5.3.3 Urval för ökad kontroll i flödet

Hittills har inte ärendehanteringens inom folkbokföringens olika flöden utformats för att man ska arbeta riskbaserat. Fokus har varit att uppnå snabba genomströmningstider och det har saknats möjlighet att skicka ärenden i olika riskkategorier. Varje ärende hanteras i tur och ordning på ungefär samma sätt. Med hjälp av insatsen Begränsa avsiktliga fel har Skatteverket sedan några år försökt att ändra tankesätt och öka graden av riskbaserat arbete. Ibland har Skatteverket t.ex. svårt att korrigera vissa typer av fel i efterhand (se avsnitt 6.3.1). Därför finns det goda skäl att även genomföra kontroller inom flödet, framhåller samordnaren för insatsen Begränsa avsiktliga fel. Under de senaste åren har tre

¹²⁹ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15.

¹³⁰ Skatteverket, 2016. *Slutrapport Riksplansinsats Minskad Övertäckning*.

¹³¹ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15.

¹³² Ibid.

preventiva kontrollinsatser genomförts: granskning av invandringsärenden från EES-länder och vissa nordiska länder samt flyttkontroller mot vissa granskningsvärda adresser.¹³³

Under ett antal år har Skatteverket byggt upp en databas med adresser som erfarenhetsmässigt är värda att utreda, så kallade granskningsvärda adresser. När ett flyttärende kommer in till en sådan adress genomförs en fördjupad flyttkontroll. Insatsen genomförs i två delar, en del som försöker hitta nya adresser som kan läggas upp i databasen och en del som genomför flyttkontroller inom den löpande ärendehantering.¹³⁴ Kontroll av flyttanmälningar diskuteras vidare i avsnitt 6.2.

Den preventiva kontrollen av EES-invandring utgår från en förgranskning där ärendena delas in i fyra kategorier. De tre första kategorierna handlar om i vilken utsträckning som handläggningen av ärendet kommer att kräva vidare kontakter med den person som vill bli folkbokförd. I den fjärde kategorin hamnar de ärenden som bedöms medföra risk för avsiktliga fel. Att avsiktligt försöka folkbokföra sig på felaktiga grunder i samband med EES-invandring är erfarenhetsmässigt ofta ett första steg för olika typer av brottslig verksamhet (se avsnitt 3.2.4). Förgranskningen sker manuellt av erfarna handläggare.¹³⁵

Skatteverket har sedan några år tillbaka upptäckt att det förekommer skeninvandring från nordiska länder, i första hand Danmark. För att hantera denna risk genomför Skatteverket en aktivitet för att stärka kontrollen i flödet av invandringsärenden. Inom aktiviteten har vissa riskparametrar identifierats och de ärenden som uppfyller dessa kriterier väljs ut för kontroll. Under 2016 kom det in 1 605 stycken flyttärenden från Danmark till Skatteverkets södra region. Av dessa valdes 722 stycken ut för kontroll, och åtgärdsfrekvensen i urvalet var 60 procent.¹³⁶

5.3.4 Förutsättningar för att göra egna urval

Inom Skatteverkets beskattningsverksamhet utgör egeninitierade urval en viktig del av kontrollarbetet. Där finns urvalsexperter och en infrastruktur med IT-system för att ta fram avancerade urval. Hittills har Skatteverket inte prioriterat motsvarande utvecklingsinsats inom folkbokföringen. Sedan en tid tillbaka har emellertid företrädare för folkbokföringen diskuterat förutsättningarna för en utvecklingsinsats inom detta område. Kontakter har tagits med urvalsexperter inom beskattningsverksamheten och tillsammans med dem har möjligheterna att starta ett utvecklingsarbete undersökts. Två omständigheter har inledningsvis

¹³³ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15. Intervju nr 3 vid Skatteverket, 2017-05-15.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16.

¹³⁶ Skatteverket, 2016. *Beivra avsiktliga fel, Årsrapport 2016*.

identifierats som försvårande för att kunna ta fram mer avancerade urval: dels den lagstiftning som finns angående möjligheterna att samköra register, dels de tekniska förutsättningar som finns för att försörja urvalsverktyg med data.¹³⁷

Bristen på information handlar om att det i dag inte finns någon överföring av data från folkbokföringssystemen till det informationslager som används inom beskattningsverksamheten och som urvalsverktygen är kopplade till. De verktyg och den kompetens som i dag finns inom beskattningsverksamheten skulle även kunna användas inom folkbokföringen om bara systemet kunde försörjas med data.¹³⁸ Just nu finns det endast begränsade möjligheter att göra urval ur folkbokföringsdatabasen, och om stora urval ska göras måste databasen stängas ned under tiden. Ytterligare en begränsande faktor är att det endast är ett fåtal personer som har den kompetens som krävs för att göra urval på detta sätt.¹³⁹

Folkbokföringen har rätt att göra urval som är baserade på den information som finns i folkbokföringsdatabasen. Men enligt flera företrädare på Skatteverket skulle mycket träffsäkrare urval kunna tas fram om folkbokföringsuppgifterna fick samköras med andra administrativa register. Ett exempel som nämns är de fel som uppstår till följd av övertäckning. Det handlar ofta om personer som inte är ekonomiskt aktiva i Sverige. Då hade det varit användbart att kunna göra ett urval på personer som inte har taxerat någon inkomst och kombinera det med vilka som enligt folkbokföringen har en särskild postadress i utlandet. Men detta är inte möjligt i dag, eftersom det inte är tillåtet att hämta de uppgifterna från beskattningsdatabasen.¹⁴⁰

I avsnitt 3.2.1 beskrevs hur SCB, genom att samköra flera register, har uppskattat att övertäckningen i registret 2012 uppgick till omkring 64 000 personer. Den beräknade övertäckningen har ökat trendmässigt sedan början av 2000-talet, vilket kan tolkas som att Skatteverkets kontroller har haft svårt att hitta denna typ av fel. Exemplet visar på potentialen i att kunna samköra register från flera myndigheter.

5.3.5 Riksrevisionens analys: utvärdering av insatser och aktiviteter

Att genomföra kvantitativa utvärderingar av Skatteverkets insatser och aktiviteter är i dag svårt eftersom kunskapen om de resultat de bidrar med är bristfällig. Av kapitel 3 framgår att det till stora delar saknas kunskap om vilken nytta som skapas då olika fel i registret förhindras eller åtgärdas. Men även om det saknas kunskap om intäktssidan i kalkylen så går det att jämföra kostnaden för att utreda olika typer av urval. Till denna bild kan sedan den begränsade kunskapen om

¹³⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-07.

¹³⁸ Ibid. Intervju nr 3 vid Skatteverket, 2017-05-15.

¹³⁹ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

¹⁴⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 3 vid Skatteverket, 2017-05-15.

konsekvenserna av fel läggas. På detta sätt går det att i viss mån utvärdera urvalen, men framför allt blir det tydligt vilken information som saknas för att man ska kunna svara på om Skatteverket prioriterar sina kontrollresurser effektivt, och om det finns anledning att omfördela mer resurser till folkbokföringens kontrollverksamhet.¹⁴¹

I tabell 4 har Riksrevisionen sammanställt ett antal av de insatser och aktiviteter som genomförts under senare år. Sammanställningen utgår från Skatteverkets uppföljningsrapporter som innehåller uppgifter om hur många utredningar som genomförts, hur många dagar som används i aktiviteten samt hur många åtgärder som vidtagits i registret. Andelen utredningar som lett till åtgärder i registret varierar ganska mycket beroende på urval. Högst åtgärdsfrekvens, 90 procent, har urvalet som utgick från utgångna uppehållstillstånd. Lägst andel åtgärder, 40 procent, hade aktiviteten mot oklara identiteter.

Tabell 4 Genomsnittlig kostnad för en utredning i olika urval, andelar anges i procent

	Avslutade kontroller	Dagar i insatsen	Andel med åtgärd	Dagar per utredning	Dagar per åtgärd
Efterkontroll av utgångna uppehållstillstånd (2014–2015)*	13 471	6 728	90	0,5	0,6
Efterkontroll av granskningsvärda adresser (2015)**	2 270	1 785	70	0,8	1,1
Preventiv kontroll av invandring från nordiska länder (2015)**	1 097	628	60	0,6	1,0
Preventiv och efterkontroll av oklara identiteter (2015)**	847	1 564	40 (12)	1,8	4,7 (15,8)

*Anm. För insatsen mot oklara identiteter har även felfrekvens för fel som avser felaktiga identiteter beräknats. För denna insats finns också en beräkning som fördelar hela kostnaden för insatsen mot de felaktiga identiteterna som upptäckts. Dessa värden presenteras inom parentes i tabellen ovan. Källa: *Skatteverket, 2016. Slutrapport Riksplansinsats Minskad Övertäckning. **Skatteverket, 2016. Beivra avsiktliga fel (BAF), Årsrapport 2015.*

Den genomsnittliga kostnaden per utredning och kostnaden för att åtgärda ett fel i de olika urvalen har också beräknats. Den redovisning som finns gör det möjligt att beräkna kostnaden, mätt i antal utredningsdagar. Lägst kostnad per åtgärd i

¹⁴¹ Avsnittet bygger på ett arbete som utfördes inom granskningen, *En analys av effektiviteten i folkbokföringens kontrollverksamhet*, 2017-10-02.

registret har urvalet som baserades på utgångna uppehållstillstånd. Där kostade varje åtgärd i genomsnitt 0,6 utredningsdagar. Det kan jämföras med urvalet mot oklara identiteter där varje åtgärd i registret i genomsnitt kostade 4 utredningsdagar.

Ett problem som uppmärksammades i avsnitt 5.2.2 var att det ofta är svårt att skapa urval som inriktar sig mot specifika fel. Vanligtvis upptäcks många olika typer av fel i kontrollerna, vilket komplicerar utvärderingen. Aktiviteten mot oklara identiteter är ett tydligt exempel på detta. I avrapporteringen av aktiviteten framgår att felaktiga identiteterna endast påträffades i 12 procent av utredningarna, trots att urvalet inriktats mot just denna typ av fel. Om hela kostnaden för att utreda urvalet fördelas mot de felaktiga identiteterna så blir kostnaden per hittat fel 16 utredningsdagar. Det är således mycket resurskrävande för Skatteverket att hitta och utreda felaktiga identiteter. Den genomsnittliga kostnaden per fel är 26 gånger högre än i urvalet som inriktades mot utgångna uppehållstillstånd. Samtidigt är det känt att skapandet av en felaktig identitet ofta är ett inledande steg för en typ av brottslighet som kräver stora resurser för rättsväsendet att utreda (se avsnitt 3.2.5). Ur detta perspektiv är Skatteverkets kostnad för att förhindra eller försvåra denna typ av brottslighet sannolikt betydligt lägre än de kostnader som senare riskerar att uppstå i staten och i övriga samhället.

Urvalen som baseras på utgångna uppehållstillstånd och invandringsärenden från nordiska länder är aktiviteter som tydligt är avsedda för att minska övertäckningen i registret. Det är känt att övertäckning medför vissa problem inom delar av befolkningsstatistiken medan de statsfinansiella effekterna är mindre utredda (se avsnitt 3.2.5). I granskningen ställdes frågan om vilka möjligheter som finns för Skatteverket att undersöka de statsfinansiella effekterna av att genomföra en efterkontroll mot övertäckning. Uppdragsgivaren för kontrollen trodde att det t.ex. skulle vara möjligt att, via samarbete med andra myndigheter, få information om hur mycket bidrag som sammantaget betalats ut till de personer som ingått i ett urval och som sedan avskrivits.¹⁴²

Riksrevisionen saknar uppgift om den exakta kostnaden för en genomsnittlig utredningstimme inom folkbokföringen. Men om timkostnaden antas vara 400 kronor skulle marginalkostnaden för att åtgärda ett genomsnittligt fel i urvalet som bygger på utgångna uppehållstillstånd bli omkring 1 900 kronor. Motsvarande kostnad för att förhindra en felaktig invandring från Danmark blir då 3 200 kronor. Den fråga som återstår att besvara är om det även är statsfinansiellt lönsamt att genomföra kontrollerna. Denna typ av underlag behövs dels för att prioritera Skatteverkets resurser effektivt, dels för att svara på om resurstilldelningen till myndigheten är effektiv.

¹⁴² E-post från Skatteverket, 2017-08-28.

5.3.6 Riksrevisionens bedömning

Inom folkbokföringen används i dag egna urval för att hitta andra typer av fel än de som kommer in via underrättelser. Det finns även egna urval som används för att komplettera arbetet med att motverka vissa feltyper som prioriterats inom kontrollen av underrättelser. En fråga som däremot inte kan besvaras i dag är i vilken utsträckning de egna urvalen borde prioriteras framför de underrättelser som kommer in till Skatteverket. Återigen är bristen på kunskap, som påtalades i kapitel 3, om konsekvenserna av olika typer av fel gränssättande. Riksrevisionen konstaterar att bristen på kunskap om vilka resultat som uppnås då olika urval kontrolleras gör det svårt att utvärdera och prioritera resurserna mellan dem.

Det bristande kunskapsläget påverkar inte bara resursfördelningen. Det saknas också kunskap om huruvida den kontroll som genomförs är tillräcklig ur ett statligt perspektiv. Ett exempel på detta är arbetet med att hitta felaktiga identiteter. Ur ett folkbokföringsperspektiv är denna kontroll mycket resurskrävande, men i ett större statligt perspektiv framstår den i stället som mycket kostnadseffektiv.

Riksrevisionen menar därför att Skatteverket behöver utveckla sitt arbete och ta fram underlag som beskriver nyttan med att genomföra kontroller både ur statligt perspektiv och folkbokföringsperspektiv. Den typen av underlag skulle utgöra ett viktigt stöd vid beslut om folkbokföringens resurstilldelning.

Även arbetet med att ta fram egna urval försvåras av bristen på tillgång till adekvata IT-verktyg. En annan försvårande faktor är de begränsade möjligheterna att samköra information i olika administrativa register. Den senare frågan, som bl.a. handlar om att väga nyttan av att samköra register mot exempelvis integritetsaspekter, har inte varit möjlig att hantera inom denna granskning. Riksrevisionen menar emellertid att innan denna typ av överväganden blir aktuella bör Skatteverket först bättre utnyttja de möjligheter som finns i dag.

Granskningen har t.ex. visat att det finns en outnyttjad potential i en mer utvecklad maskinell hantering av de underrättelser som kommer in till Skatteverket. Underlagen för riskvärdering behöver också utvecklas för att man ska kunna utvärdera urvalen bättre.

Riksrevisionen vill avslutningsvis lyfta fram insatsen Begränsa avsiktliga fel. Den fyller i dag flera syften och har t.ex. bidragit till att höja kunskapsläget om olika typer av fel och till att utveckla kontrollverksamheten. Ett exempel på detta är att insatsen bidragit till att öka inslagen av preventiv kontroll inom handläggningen av flytt- och invandringsärenden. Riksrevisionen ser positivt på insatsens arbete och utformning och anser att det är välmotiverat att använda en del av kontrollresurserna på det här sättet.

6 Möjligheter att utreda och korrigera

För att arbetet som beskrevs i kapitel 5 ska resultera i största möjliga kvalitetsförbättring krävs adekvata metoder och verktyg för att utreda och korrigera felen, vilket kommer att analyseras i följande kapitel. Kapitlet ger således underlag för att besvara revisionsfråga 3 om verktygen för att utreda och korrigera fel.

I kapitel 4 beskrevs att det inom folkbokföringen finns två typer av ärenden som har öronmärkt tid för kontroll: flyttning och invandring. Både kontrollen av adressuppgifter och invandringsärenden kommer att beröras i det här kapitlet. Gällande adressuppgifter beskrivs kontrollen som utförs med anledning av underrättelser eller urvalsträffar i delkapitel 6.1 och kontrollen av inkommande flyttanmälningar i delkapitel 6.2. Gällande invandringsärenden så har det i granskningen konstaterats att folkbokföring i samband med EES-invandring är svårast att kontrollera, och därför fokuserar delkapitel 6.3 på den typen av kontroll. Kontroll av identitetsrelaterade uppgifter sker i betydligt lägre omfattning, men eftersom det i kapitel 3 betonas att den typen av fel kan medföra mycket allvarliga konsekvenser beskrivs arbetet med dessa ärenden i delkapitel 6.4.

För respektive ärendetyp presenteras hur utredningarna går till och vilka åtgärder Skatteverket kan vidta. Avslutningsvis beskrivs även Skatteverkets möjligheter att anmäla brott i samband med folkbokföringsärenden i delkapitel 6.5.

6.1 Felaktiga adressuppgifter

I föregående kapitel framgick att felaktiga adressuppgifter dels kan hittas genom underrättelser från tredje part och dels genom egna urval. Om en underrättelse eller urvalsträff väljs ut för kontroll inleds en utredning för att säkerställa att det verkligen föreligger ett fel och i så fall vad som är den korrekta uppgiften. Den här kontrollen sker i efterhand och avser inte någon inkommande anmälan.

Avsnitt 6.1.1 till 6.1.3 utgörs av empiri bestående av intervjumaterial, rapporter, statistik samt förslag från Lövdéns utredning. Delkapitlet avslutas med avsnitt 6.1.4 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av möjligheterna att hantera bosättningsrelaterade fel.

6.1.1 Utredningsmetoder

Utredningen av adressuppgifter ser i princip ut på samma sätt oavsett vilken typ av fel det handlar om eller vem som har rapporterat det. Genom att manuellt inhämta information från olika källor, exempelvis från andra myndigheter, gör handläggaren en bedömning av huruvida ett fel föreligger och hur det i så fall ska

behandlas. Även om Skatteverket lyckas få tag på personen i fråga kan uppgifterna som den lämnar behöva verifieras av andra källor.¹⁴³

Att alla utredningar av bosättningsärenden i princip ser ut på samma sätt framgick även i avsnitt 5.2.3 där arbetet med underrättelser beskrevs. I avsnitt 4.2.1 framgick dessutom att styrningen av bosättningskontrollen centraliserats för att enklare kunna förändra arbetssättet. När utredningsmetodikens togs fram var utgångspunkten att handläggarna bara skulle hämta in de uppgifter som krävdes för att fatta ett väl underbyggt beslut i respektive ärende. Men vid våra intervjuer påtalas att det ibland görs mer förfrågningar än vad som egentligen behövs, vilket förlänger utredningstiden.¹⁴⁴

Förfrågningar till beskattningen och andra myndigheter

Informationsinhämtningen vid utredning av ett bosättningsärende består till stor del av förfrågningar till andra myndigheter för att undersöka om personen förekommer i deras register, och i så fall med vilken adress. Förfrågningarna görs skriftligen via mejl eller brev. Ett annat vanligt steg är att undersöka om personen uppvisar någon typ av ekonomisk aktivitet i Sverige. För att ta reda på detta skickas en skriftlig förfrågan till den del av Skatteverket som arbetar med beskattning. Där diarieförs den, och en skattehandläggare skickar tillbaka ett svar bestående av uppgifter som är offentligt tillgängliga (arbetssättet beror på att beskattningen och folkbokföringen är separata verksamhetsgrenar). Den här typen av informationsinhämtning medför mycket administration, och uppdragsgivaren för bosättningskontrollen uppskattar att omkring 60 procent av utredningstiden i dag består av administration. De administrativa moment som är förknippade med upprättande och hantering av förfrågningar utgörs bl.a. av adressering, notering i diariet och att tillföra förfrågningarna till akten.¹⁴⁵

För att korta utredningstiden efterfrågas inom folkbokföringen bl.a. automatisk tillgång till informationen hos beskattningen, ett förslag som har hörtsammats av Lövdéns utredning (se avsnitt 6.1.3). Ytterligare en brist som har påtalats av personer med ledande positioner inom bosättningskontrollen är att systemstödet för den manuella inhämtningen av information är bristfällig. I dag saknas möjlighet att ta fram en överskådlig bild över informationen i ärendet, något som skulle göra det lättare att riskvärdera och välja åtgärd. Det efterfrågas också mer stöd för tjänsteanteckningar, elektronisk arkivering m.m. I dag arkiveras handlingarna i pappersformat vilket försvårar för handläggare som behöver ta del av handlingar som finns i en annan region.¹⁴⁶

¹⁴³ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18.

¹⁴⁴ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15.

¹⁴⁵ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. E-post från Skatteverket, 2017-10-04. SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 339.

¹⁴⁶ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15.

Personlig inställelse och vite

Förfrågningar kan även skickas till personer vars folkbokföring utreds, eller till deras hyresvärdar. I de fallen är det dock inte alltid lika lätt att få svar, särskilt inte om felet är avsiktligt. Ett verktyg som kan användas i vissa situationer är att kräva att personen lämnar uppgifter vid personlig inställelse.¹⁴⁷ Handläggaren får då möjlighet att ställa frågor som kan komplettera materialet som lämnas in.

Folkbokföringslagen ger också Skatteverket möjlighet att förelägga en hyresvärd, fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet att uppge vilka personer som bor i fastigheten eller lägenheten. Om det inte hörsammars kan Skatteverket förelägga om vite.¹⁴⁸ Vite har dock knappt använts inom bosättningskontrollen. Problemet är enligt uppdragsgivaren för kontrollen att vite åtföljs av en trög och formell process samt att det krävs att personen i fråga har en inkomst och någorlunda fungerande ekonomi, vilket inte alltid fallet.¹⁴⁹

Hembesök

Försäkringskassan kan göra hembesök för att inhämta information vid sina utredningar, ett verktyg som även har diskuterats i folkbokföringssammanhang. I betänkandet *Rätt och riktigt* (2008) från Delegationen mot felaktiga utbetalningar påtalades att Skatteverket inte har något stöd i folkbokföringslagen för att göra hembesök vid bosättningskontroll. Utredningen konstaterade dock att det är viktigt att Skatteverket har möjlighet att inhämta underlag som kan ligga till grund för folkbokföringsbeslut, och ansåg därför att det vore rimligt att Skatteverket ges motsvarande befogenheter som Försäkringskassan. Utredningens synpunkt ledde inte till någon förändring av folkbokföringslagen och frågan tas upp igen av Lövdéns utredning (se avsnitt 6.1.3).¹⁵⁰

I granskningen har hembesök diskuterats med företrädare för olika delar av folkbokföringen och synpunkterna har då varit blandade. Uppdragsgivaren för kontrollen påtalar att det i teorin inte finns något som hindrar Skatteverket från att göra hembesök, men det har betraktats som olämpligt eftersom det är en ingripande åtgärd som i så fall bör vara ordentligt reglerad. En sådan reglering bör exempelvis tydligt ange hur Skatteverkets mandat ser ut vid besöket (vad man har rätt att fråga om, hur man ska agera om personen inte vill svara osv.). Två av sektionscheferna påtalar också att det är mycket viktigt att det finns rutiner för att värna säkerheten för de som åker ut på besök. Från produktionsavdelningens sida har man inte sett något större behov av att lyfta frågan om hembesök eftersom man bedömer att behovet bara uppstår i undantagsfall. Det påpekas också att

¹⁴⁷ 31 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁴⁸ 32 och 37 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁴⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁵⁰ SOU 2008:74. *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 156.

hembesök vore en dyr utredningsmetod och att det finns problematiska integritetsaspekter.¹⁵¹

Vid våra samtal med chefer och samordnare inom bosättningskontrollen har det dock även påtalats att det finns situationer när hembesök vore intressant. Exempel som nämnts är när postboxar sätts upp för lägenheter som inte existerar, när det är många skrivna på samma fastighet, eller när handläggaren behöver bevisa att det inte går att bo på en viss adress. Hembesök beskrivs också som ett intressant verktyg vid utredningen av invandringsärenden och oklara identiteter.¹⁵²

Möjlighet att säkerställa att korrekta uppgifter lämnas

Efter ovanstående genomgång av metoder för informationsinhämtning blir nästa fråga hur möjligheterna ser ut att bedöma huruvida uppgifterna är korrekta samt vilka åtgärder som kan vidtas om så inte är fallet. Detta blir särskilt en faktor i fall där personer avsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter till folkbokföringen.

En av metoderna som nämndes ovan är möjligheten att begära in uppgifter från hyresvärdar; detta var föremål för diskussion i BRÅ:s rapport om välfärdsbrott. Den här typen av uppgifter används inte bara av Skatteverket, utan används även vid beslut om bostadsbidrag, underhållsstöd m.m. BRÅ konstaterar att det finns hyresvärdar som inte ser det som sitt ansvar att lämna uppgifter till myndigheter, utan vill ha en god relation med hyresgästerna. BRÅ uppmärksammar också problemet med hyresvärdar som hyr ut sin adress till personer som inte är bosatta där och ignorerar om de använder adressen för att begå välfärdsbrott.¹⁵³

Inom bosättningskontrollen är man medvetna om att det kan finnas problem med uppgifter från hyresvärdar och fastighetsägare, men påtalar att skillnaderna är stora. Det brukar inte vara några svårigheter att få stora hyresvärdar att uppge vem som är kontraktssinnehavare på en lägenhet. Det kan sedan gå att få ytterligare information av fastighetsskötare, eller andra som arbetar i området. Det är svårare att få uppgifter från mindre fastighetsägare och bostadsrättsföreningar.¹⁵⁴

Ett problem som lyfts fram som svårhanterat är personer som möjliggör felaktig folkbokföring genom att ta betalt för att andra personer ska kunna skriva sig på adressen. Under 2015 fördes en diskussion inom Skatteverket om huruvida detta är olagligt och slutsatsen blev att så inte är fallet. Skatteverket kan däremot begära att möjliggöraren intygar vilka personer som är bosatta på adressen och sedan

¹⁵¹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18. Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

¹⁵² Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18.

¹⁵³ Brottsförebyggande rådet, 2015. *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, s. 59–61. Rapport 2015:8.

¹⁵⁴ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15.

anmäla personen för osant intygande.¹⁵⁵ Möjligheten att anmäla brott i samband med folkbokföringsutredningar beskrivs mer detaljerat i avsnitt 6.5.

En annan situation som har diskuterats med företrädare för kontrollverksamheten är när två parter intygar olika saker och båda upplevs som trovärdiga, dvs. en situation där ord står mot ord. Detta beskrivs också vara en svårhanterad situation som Skatteverket saknar bra verktyg för att hantera. Handläggaren måste då försöka hitta information som stöder den ena eller andra utsagan, men det krävs ganska mycket för att kunna flytta på en folkbokförd person mot dennes intygande och det är inte ovanligt att den här typen av ärenden får läggas ner.¹⁵⁶

Uppdragsgivaren för bosättningskontrollen konstaterar att det i slutändan finns en gräns för hur långt Skatteverket kan komma med att verifiera inlämnade uppgifter. Om det exempelvis föreligger en situation där någon använder en felaktig folkbokföringsadress i bedrägligt syfte och hyresvärden är med på detta så krävs mycket för att kunna ifrågasätta adressen. Skatteverket måste då bevisa att båda dessa parter inte är trovärdiga, vilket kan vara svårt.¹⁵⁷

Svårigheter att säkerställa att korrekta uppgifter lämnas har också påtalats av insatsen Begränsa avsiktliga fel. I insatsens senaste årsrapport konstateras dels att det är vanligt att bosättnings- och identitetskontroller inte kan fortskrida för att den utredda personen inte infinner sig till ett personligt möte, eller att personen inställer sig och uppger felaktig information. Insatsen menar att folkbokföringen i dagsläget inte har tillräckligt bra verktyg för att åtgärda avsiktliga fel.¹⁵⁸

Beslut utan kontakt med berörd person

Det är inte ovanligt att folkbokföringshandläggaren efter en utredning inte har lyckats komma i kontakt med den person som ärendet avser. Sannolikheten för det är extra hög när det handlar om en person som flyttat utomlands, eller om det berör någon som lever vid sidan av samhället. Skatteverket har då möjlighet att ändra personens folkbokföring ändå. Av 17 § förvaltningslagen (1986:223) följer att ett ärende inte får avgöras utan att den part som ärendet avser underrättats om de uppgifter som ligger till grund för beslutet och fått tillfälle att yttra sig över dem. Inom folkbokföringen görs det genom en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar.

Varje region har hittills ansvarat för sin egen hantering av kungörelser och Skatteverket saknar därför samlad statistik, men i Stockholmsregionen gjordes

¹⁵⁵ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁵⁶ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18.

¹⁵⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁵⁸ Skatteverket, 2016. *Beivra avsiktliga fel (BAF) – Årsrapport 2015*, s. 7. Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, s. 43.

det 230 kungörelser under 2016. En kungörelse kan avse flera personer, och totalt omfattade Stockholmsregionens kungörelser det året 1 974 ärenden.¹⁵⁹

Att använda kungörelser i folkbokföringen är förknippat med flera problem. Det nämndes t.ex. i avsnitt 3.2.4 att de är en informationskälla för personer som vill kapa identiteter. Sannolikheten att Skatteverket på det här sättet får kontakt med en person är enligt chefer inom bosättningskontrollen dessutom försvinnande liten.¹⁶⁰ Ytterligare ett problem i den här typen av ärenden är att det uppstår långa handläggningstider. Utredningen av ett bosättningsärende som slutar med en kungörelse kan ta uppemot 90 dagar, varav ca 30 dagar avser kungörelsen. Ett exempel när detta kan inträffa är vid utredningen av de fall som beskrevs i avsnitt 5.2.3 när en person har folkbokfört sig på någon annans adress.¹⁶¹

Skatteverket har under 2017 inlett ett arbete för skapa samsyn kring hur kungörelser ska användas och hur de ska se ut. Detta för att säkerställa att metoden används på ett så kostnads- och tidseffektivt sätt som möjligt. Det ingår dock inte att behandla andra typer av kommunikationsmetoder.¹⁶²

6.1.2 Åtgärder

När Skatteverket utreder ett bosättningsärende är ambitionen att hitta den korrekta adressen som personen i fråga ska vara folkbokförd på, men i situationer då detta inte är möjligt finns andra åtgärder.

Om Skatteverket inte lyckas fastställa var en person har sin dygnsvila är nästa steg att undersöka om det finns en fastighet till vilken personen har sin starkaste anknytning (detta behöver inte vara en bostadsfastighet), personen kan i så fall folkbokföras där. Om personen inte kan knytas till en fastighet men det går att konstatera att personen uppehåller sig inom en viss kommun, går det att folkbokföra personen på den kommunen. Om inget av de här alternativen fungerar kvarstår alternativet att folkbokföra personen på utan känd hemvist.¹⁶³

När någon varit folkbokförd på utan känd hemvist i två år anger folkbokföringslagen att personen ska avregistreras som försvunnen.¹⁶⁴ Rutinen inom folkbokföringen är att i dessa fall göra en förkortad utredning. Om det inte tillkommit någon ny information sker en kungörelse och sedan avregistreras personen.¹⁶⁵ Nedanstående figur visar hur vanligt det är med folkbokföring på kommun respektive utan känd hemvist.

¹⁵⁹ E-post från Skatteverket, 2017-09-07.

¹⁶⁰ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15.

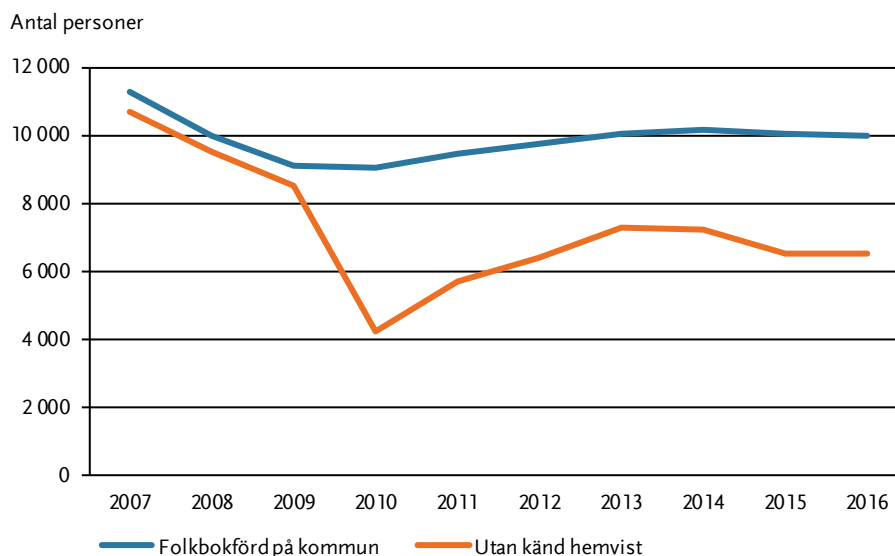
¹⁶¹ Ibid. Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁶² Skatteverket 2017. *Aktivitetsplan – Kungörelsedelgivning 2017*, 2017-08-11.

¹⁶³ 12–13 a §§ folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁶⁴ 21 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁶⁵ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15.

Figur 3 Folkbokförda på kommun respektive utan känd hemvist

Källa: Skatteverket

Figuren visar att antalet folkbokförda på utan känd hemvist minskade kraftigt i början av perioden, för att sedan stiga under kommande år. Enligt Skatteverket beror detta på prioriteringar som gjordes inom kontrollen. Arbetet med att avregistrera personer som stått länge på utan känd hemvist var t.ex. nedprioriterat före 2010. Åren därpå medförde kontroller i samband med lägenhetsnumrens införande att relativt många folkbokfördes på utan känd hemvist.¹⁶⁶

Antalet folkbokförda på kommun uppvisar en mer stabil utveckling, men det finns stora variationer mellan olika län. Störst antal personer skrivna på kommun finns i storstadsregionerna. I Stockholms län har antalet personer folkbokförda på kommun ökat med 19 procent sedan 2010. I Västra Götalands län är motsvarande siffra 14 procent. I Skåne län har antalet skrivna på kommun i stället minskat med en procent under perioden.

En förklaring till att antalet folkbokföringar på kommun ökar i Stockholm kan vara att situationen på bostadsmarknaden medför att vissa personer inte vill uppge var de bor.¹⁶⁷ En sektionschef i Stockholm påtalade att det är relativt vanligt med personer som anger sin adress, men inte vill uppge lägenhetsnumret för att det skulle skapa problem för den som står på kontraktet.¹⁶⁸

¹⁶⁶ E-post från Skatteverket, 2017-09-13.

¹⁶⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

¹⁶⁸ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18.

Andra grupper som är svåra att hantera ur folkbokföringssynpunkt är ungdomar, studenter och nyanlända som flyttar runt mycket. Produktionsavdelningen har därför gått ut med en instruktion till handläggarna som innehåller en mer liberal syn på möjligheten att folkbokföra personer på kommun än tidigare. Detta är inte oproblemiskt, men det bedöms som mer korrekt utifrån ett samhällsplaneringsperspektiv att exempelvis en student är folkbokförd på den kommun där hen studerar, än hemma hos föräldrarna vilket ofta betraktats som studentens starkaste anknytning. Posten kan hanteras genom att personen anger en särskild postadress.¹⁶⁹

6.1.3 Närliggande förslag i Lövdéns utredning

Synpunkterna om stort inslag av administration i utredningarna har hörsammats av Lövdéns utredning som föreslår att folkbokföringen ska få direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Utredningen ser det som orimligt att handläggarna inte har direktåtkomst till offentliga uppgifter som är tillgängliga för allmänheten. Utredningen bedömer även att det finns övervägande skäl som talar för direktåtkomst till vissa sekretessbelagda uppgifter i beskattningsdatabasen.¹⁷⁰ De ansvariga för folkbokföringen välkomnar förslaget och bedömer att det skulle innebära stora förenklingar av den administrativa processen i utredningarna.¹⁷¹

Lövdéns utredning delar den syn på hembesök som Delegationen mot felaktiga utbetalningar hade och föreslår en ny paragraf i folkbokföringslagen som anger att Skatteverket har möjlighet att göra besök där den enskilde har uppgett sig vara, eller kan antas vara, bosatt. Som skäl för detta anger utredningen att möjligheten att göra kontrollbesök i enskilda bostäder i vissa fall skulle ge ett bra underlag för beslut då uppgifterna inte kan fastställas enbart genom skrivbordskontroll. Utredningen påpekar dock att åtgärden ska tillämpas restriktivt och först när det inte går att fastställa den enskildes folkbokföring på annat sätt.¹⁷²

6.1.4 Riksrevisionens bedömning

De ovanstående avsnitten visar att det finns flera utmaningar förknippade med att utreda bosättningsrelaterade ärenden. Till att börja med kan konstateras att en stor del av utredningstiden ägnas åt administration. En minskning av den tiden skulle frigöra tid för fler kontroller och direktåtkomst till beskattningsdatabasen, såsom Lövdéns utredning föreslår, vore ett sätt att öka effektiviteten i utredningsarbetet. De genomförda intervjuerna har visat att det finns ytterligare idéer inom

¹⁶⁹ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁷⁰ SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 339 och s. 341.

¹⁷¹ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13.

¹⁷² SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 349–354.

verksamheten som skulle minska administrationen, och Riksrevisionen ser positivt även på detta.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det är av stor vikt att Skatteverket har adekvata verktyg för att hantera svårutredda ärenden. Granskningen visar dock att det finns brister på det här området. I det här delkapitlet lyftes flera situationer fram som problematiska, exempelvis när den folkbokförda personen och fastighetsägaren agerar tillsammans eller när ord står mot ord. Vid den typen av situationer kommer det inte alltid vara möjligt att göra en korrekt bedömning utan att på plats undersöka om uppgifterna i ärendet är korrekta. Riksrevisionen menar därför, i likhet med Lövdéns utredning, att det är relevant att överväga om hembesök är ett verktyg som bör finnas i Skatteverkets verktygslåda. Hembesök är förknippat med en rad praktiska svårigheter (exempelvis rörande säkerheten), men det bör kunna upprättas rutiner som hanterar dessa.

Även om förslagen i Lövdéns utredning genomförs utesluter inte Riksrevisionen att det kan behövas ytterligare åtgärder för att säkerställa att bosättningsrelaterade fel kan utredas och åtgärdas på ett effektivt sätt. Det kan exempelvis behövas ytterligare åtgärder för att hantera ökningen av antalet personer som folkbokförs på kommun. Detta kan i vissa situationer vara den minst dåliga åtgärden, men det innebär inte att det är en bra lösning ur kvalitetssynpunkt. Det kan också vara relevant att överväga om det finns andra sätt att tillgodose förvaltningslagens krav än kungörelser i Post- och Inrikes Tidningar.

6.2 Kontroll av flyttanmälningar

Som framgick i avsnitt 4.1.2 godkänns nästan 70 procent av flyttanmälningarna automatiskt. I de flesta fall där anmälan inte godkänns automatiskt handlar det om mindre fel eller oklarheter, exempelvis att en enskild bokstav eller siffra blivit fel. Detta omhändertas av handläggarna som arbetar inom flödet. En mindre andel väljs dock ut för flyttkontroll, vilket följande avsnitt kommer att behandla.¹⁷³

Avsnitt 6.2.1 och 6.2.2 utgörs av empiri som huvudsakligen bygger på intervjumaterial. Delkapitlet avslutas med avsnitt 6.2.3 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av flyttkontrollen.

6.2.1 Utredningsmetoder

Inkommande flyttanmälningar kan väljas ut för flyttkontroll av olika anledningar. I föregående kapitel beskrevs exempelvis systemet med ”granskningsvärda adresser” där flyttningar till vissa adresser föranleder en flyttkontroll. Ytterligare

¹⁷³ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15.

exempel är flyttanmälning från en person folkbokförd på utan känd hemvist och flyttanmälan för barn där det saknas underskrift av ena vårdnadshavaren.¹⁷⁴

Flyttkontrollen skiljer sig från bosättningskontrollen genom att kontrollen som utförs sker före beslut om huruvida flyttanmälan ska godkännas. Kontrollerna kan ha olika karaktär, i vissa fall handlar det om att uppgifterna som har lämnats i flyttanmälan behöver kompletteras för att kunna godkännas. I andra fall, exempelvis vid flyttning till en granskningsvärd adress, handlar det i stället om att genom ytterligare underlag styrka att de inlämnade uppgifterna är korrekta.¹⁷⁵ Det kan t.ex. göras genom att handläggaren begär att personen kommer till ett personligt möte och lämnar uppgifter.¹⁷⁶

Insatsen Begränsa avsiktliga fel fungerar som ett metodstöd till flyttkontrollen. I syfte att förbättra flyttkontrollens arbetsmetodik tog insatsen 2016 fram en nationell arbetsmetodik som nu används.¹⁷⁷

6.2.2 Genomströmningstider och resurser

Flyttkontrollen utförs inom flödet för flyttanmälningar där det finns en ambition att hålla nere genomströmningstiderna, vilket medför att kontroll av flyttning till granskningsvärda adresser ibland betraktas som ett hinder för den ambitionen. Ett annat problem är möjligheten att värna resurserna. I avsnitt 4.2.3 beskrevs att bosättningskontrollen kan tvingas avstå från resurser om arbetet i flödet tar mer tid än planerat. För flyttkontrollen som är placerad tillsammans med flödet är risken extra stor.¹⁷⁸

Från Begränsa avsiktliga fel försöker man bygga en samverkan med flyttkontrollen. På så sätt vill man säkerställa att tillräcklig tid avsätts för att på något sätt kontrollera alla flyttningar till granskningsvärda adresser. Men det har varit regionerna själva som bestämt exakt hur ett sådant ärende ska hanteras. Det finns med andra ord en risk att flyttningar till granskningsvärda adresser kontrolleras i den utsträckning som verksamheten hinner med. Det har därför förekommit diskussioner om huruvida kontrollen av granskningsvärda adresser borde vara placerad någon annanstans än inom flyttkontrollen.¹⁷⁹

6.2.3 Riksrevisionens bedömning

Beskrivningen av bosättningskontrollen visade att det kan vara svårt och tidskrävande att korrigera bosättningsrelaterade fel i efterhand. När det finns

¹⁷⁴ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15.

¹⁷⁵ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁷⁶ E-post från Skatteverket, 2017-08-28.

¹⁷⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, s. 11.

¹⁷⁸ Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

¹⁷⁹ Ibid.

möjlighet att förhindra att ett fel uppstår genom att avvisa en felaktig flyttanmälan är det en mer effektiv åtgärd. Flyttkontrollen är således att betrakta som en viktig beståndsdel i ett effektivt utformat kvalitetsarbete. Det faktum att flyttkontrollen förlänger handläggningstiden för inkommande flyttanmälningar innebär dock att mer omfattande utredningsåtgärder bör reserveras för ärenden där det finns en väl underbyggd misstanke om fel. Riksrevisionen bedömer att den typ av urval som granskningsvärda adresser utgör är ett bra sätt att göra den avvägningen.

Mot bakgrund av detta vill Riksrevisionen poängtera att det är viktigt att det finns tillräckliga resurser för att kontrollera flyttanmälningar till granskningsvärda adresser, och att ambitionerna rörande genomströmningstid inte upplevs som ett hinder.

6.3 Invandring från EES-länder

Om en medborgare från ett annat EES-land vill folkbokföra sig i Sverige krävs uppehållsrätt¹⁸⁰, och det är Skatteverkets uppgift att bedöma om villkoren för detta är uppfyllda innan folkbokföring medges. Invandringen av EES-medborgare har ökat stadigt sedan 2012¹⁸¹, och ärendena medför bedömningar av ett slag som inte förekommer någon annanstans inom folkbokföringen. Invandring från länder utanför EES kommer inte att beröras här eftersom flera av de uppgifter som då ska registreras ingår i det uppehållstillstånd som Migrationsverket ansvarar för.

Avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 utgörs av empiri bestående av intervjumaterial och rapporter samt flera förslag från Lövdéns utredning. Delkapitlet avslutas med avsnitt 6.3.3 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av hanteringen av EES-ärenden.

6.3.1 Utredningsmetoder

Vid handläggningen av ett EES-ärende sker en kontroll av huruvida villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda före beslut om folkbokföring fattas. Till skillnad från bosättningskontrollen kan den här typen av kontroll inte utföras i efterhand. Det beror på att det inte är möjligt att avregistrera en person på grundval av att villkoren för uppehållsrätt inte längre är uppfyllda.¹⁸²

¹⁸⁰ En EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige i tre månader, men om uppehållsrätten ska gälla längre än så ställs vissa krav på personens försörjningsmöjligheter, exempelvis att hen är arbetstagare eller student. Om villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda och det finns skäl att anta att uppehållsrätten kommer bestå under minst ett år kan Skatteverket folkbokföra personen. Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning.

¹⁸¹ Skatteverket 2017, *Folkbokföring – årsrapport*, 2017-03-10.

¹⁸² Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

Även om det i efterhand skulle visa sig att en person har invandrat på falska grunder, dvs. att uppehållsrätt aldrig förelåg, går det inte att avregistrera personen från folkbokföringen om hen fortfarande befinner sig i landet.¹⁸³ Det är således av stor vikt att beslut om folkbokföring vid invandring fattas på korrekt grund. Samtidigt finns det en press på Skatteverket att handlägga de här ärendena skyndsamt, och myndigheten har fått kritik för att dagens kontroll försvårar för den fria rörligheten. Kritiken handlar dels om att handläggningen tar för lång tid och dels om att Skatteverket i dag avslår 35–40 procent av anmälningarna om flytt till Sverige.¹⁸⁴

Bedömning av uppehållsrätt

Insatsen Begränsa avsiktliga fel deltar i kontrollen av invandringsärenden, och i årsrapporten för 2016 konstateras att störst risk för fel föreligger när anställning åberopas som grund för uppehållsrätt. Detta antas bero på att det är enklast att skapa felaktiga handlingar vid den uppehållsrättsgrunden.¹⁸⁵

Vid handläggningen av ett invandringsärende där anställning åberopas uppstår dels frågan om huruvida det bifogade anställningsbeviset är äkta och huruvida det handlar om ett seriöst företag som verkligen kommer att förse personen med arbete. Den här typen av företagsanalys är något som beskattningsverksamheten har betydligt mer erfarenhet av än folkbokföringen. I den mån det är möjligt försöker kontrollverksamheten samarbeta med beskattningen, men det går inte att diskutera enskilda ärenden till följd av sekretess mellan verksamhetsgrenarna.¹⁸⁶

Insatsen Begränsa avsiktliga fel gör bedömningen att folkbokföringen i dag har knapphändiga verktyg för att bedöma dels själva anställningsintyget och dels sannolikheten att företaget kommer att genomföra anställningen. Kvaliteten på intygen har förbättrats över tid, exempelvis har de blivit mer utförliga, men erfarenheten från kontrollerna visar att detta inte behöver betyda att de är mer tillförlitliga.¹⁸⁷ Den här bilden delas av uppdragsgivaren för kontrollverksamheten som påtalar att många invandringsärenden är svårutredda och att det i dag saknas bra lösningar för hur den kontrollen ska bedrivas.¹⁸⁸

För att stärka kontrollen av invandringsärenden efterfrågar insatsen bl.a. ett bättre kunskaps- och informationsutbyte med beskattningen, bättre möjligheter att riskvärdera företagen samt mer tillförlitliga anställningsintyg. Det vore enligt insatsen också positivt om utredningen av invandringsärenden tilläts ta längre tid

¹⁸³ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16.

¹⁸⁴ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13. E-post från Skatteverket, 2017-08-28.

¹⁸⁵ Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, s. 14.

¹⁸⁶ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16. Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

¹⁸⁷ Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, s. 15.

¹⁸⁸ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

så att det går att samla in ytterligare underlag för beslut.¹⁸⁹ Flera av dessa förslag har hörtsammats av Lövdéns utredning (se avsnitt 6.3.2).

Bedömning av identitet

I avsnitt 3.2.4 beskrevs att EES-invandring är ett sätt att kapa identiteter. Det är således viktigt att kontrollera ID-handlingar som används vid invandring, men även den adress som anges. Vid alla invandringsärenden måste personen inställa sig vid ett av Skatteverkets servicekontor för att visa upp ID-handling och lämna in anmälan. Servicehandläggaren ska då kopiera ID-handlingen. Om handlingen misstänks vara felaktig eller ha manipulerats ska det bifogas en tjänsteanteckning om detta när anmälan skickas till handläggaren som ska hantera ärendet. Servicehandläggaren har dock inte möjlighet att beslagta ID-handlingen.¹⁹⁰

Den ovanstående processen medför vissa problem. En samordnare inom insatsen Begränsa avsiktliga fel beskriver att trycket ute på servicekontoren är högt, vilket begränsar tiden för att granska ID-handlingarna. Det finns dessutom inte något uttalat krav på vad servicehandläggarna ska ha tillgång till för utrustning och vilka kontroller de ska göra. Det finns en kontrollrutin, men enligt insatsen används den troligtvis inte så mycket som den borde. I de fall insatsens handläggare upptäcker att kopian som bifogats avser en falsk ID-handling saknas nästan alltid tjänsteanteckning. Ett annat problem är att det finns typer av fel på ID-handlingar som är svåra att upptäcka på en kopia.¹⁹¹ Insatsen har dessutom noterat att personer som fått avslag på sin anmälan p.g.a. falsk ID-handling ibland återkommer senare och försöker invandra med samma handling igen.¹⁹²

När en handläggare upptäckt en falsk ID-handling finns möjlighet att meddela någon av sektionerna som jobbar med processföring, som då avgör om det ska göras en brottsanmälan (se delkapitel 6.5). Problemet är dock att en sådan anmälan sällan resulterar i något; brottstillfället har redan passerat och det finns bara en kopia att utgå ifrån.¹⁹³ Att det inte går att komma särskilt långt med kopian på en falsk ID-handling bekräftades vid ett möte med Polismyndigheten.¹⁹⁴

Ett tänkbart sätt att frigöra mer kontrolltid för servicehandläggarna är att förbättra och förenkla den i dag till största del manuella hanteringen av invandringsärenden ute på servicekontoren. Det har därför genomförts en förstudie som tittat på möjligheterna till ökad digitalisering. Författaren till förstudien exemplifierar dagens situation med en observation på ett servicekontor

¹⁸⁹ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16. Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, s. 15.

¹⁹⁰ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Intervju vid Polismyndigheten, 2017-06-14.

där invandringsärendet för en familj med fyra barn resulterade i ca 85 kopior av olika handlingar, som samtliga skulle stämpas och skrivas under av servicehandläggaren. Det går också åt mycket tid för att hjälpa den sökande att fylla i blanketten. Detta skapar en stressig situation som enligt förstudiens författare inte utgör den bästa förutsättningen för att alla uppgifter ska bli korrekta.¹⁹⁵

6.3.2 Närliggande förslag i Lövdéns utredning

I Lövdéns utredning föreslås, som nämdes i avsnitt 6.1.3, direktåtkomst till delar av beskattningsdatabasen, men också att regeringen ska ge Skatteverket i uppdrag att utveckla ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden.¹⁹⁶ Inom Begränsa avsiktliga fel ser man positivt på förslagen. Rörande standardiserade intyg konstateras att uppgifterna fortfarande kommer att behöva kontrolleras, men att ett mer formellt intyg, exempelvis där arbetsgivaren får intyga på heder och samvete att uppgifterna är korrekta, skulle kunna ha en preventiv effekt.¹⁹⁷

I Lövdéns utredning finns även ett förslag som relaterar till kontroll av ID-handlingar, nämligen att göra det möjligt för folkbokföringen att registrera passnummer i folkbokföringen. Skälet som utredningen anger är bl.a. att det vid EES-invandring förekommer att olika personer utnyttjar samma pass vid invandring. En registrering av passnumret gör det möjligt för Skatteverket att upptäcka om handlingen har förekommit i tidigare invandringsärenden.¹⁹⁸ Inom Begränsa avsiktliga fel är man positiv till förslaget, men påtalar att det även går att använda nationellt ID-kort vid invandring (vilket uppskattningsvis sker i hälften av ärendena). Utformningen av dessa ID-kort varierar en hel del mellan olika EU-länder.¹⁹⁹

6.3.3 Riksrevisionens bedömning

I avsnittet ovan framgick att bedömningen av huruvida uppehållsrätt föreligger bara kan kontrolleras vid handläggningen av en anmälan om folkbokföring, inte i efterhand. I avsnitt 3.2.4 framgick dessutom att EES-invandring kan användas för att skapa falska identiteter. Riksrevisionen konstaterar att det således är av stor vikt att det finns väl fungerande rutiner för att säkerställa att de handlingar som uppvisas vid handläggningen av den här typen av ärenden är korrekta. Riksrevisionen drar dock slutsatsen att så inte är fallet.

¹⁹⁵ Intervju vid Skatteverket, 2017-06-01.

¹⁹⁶ SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 310 och s. 333.

¹⁹⁷ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16.

¹⁹⁸ SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 307–310.

¹⁹⁹ Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16.

Ett viktigt led i kontrollen är att bedöma om den sökande har en korrekt utfärdad ID-handling. Bäst förutsättningar att göra detta finns på servicekontoret där originalhandlingen visas upp. I granskningen har det dock framkommit att det finns brister i den kontroll som görs ute på servicekontoren.

Även om en ID-handling är helt korrekt finns en risk att den folkbokförda identiteten kommer att utnyttjas av någon annan än den person ID-handlingen avser. För att minska den risken och säkerställa att villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda är kontrollen av de andra uppgifterna i anmälan mycket viktig. Även här har det under granskningen framkommit att det finns problem, exempelvis rörande möjligheten att bedöma tillförlitligheten i anställningsintyg.

Riksrevisionen betraktar förstudien om digitalisering på servicekontoren och insatsen Begränsa avsiktliga fels deltagande i kontrollen som positiva initiativ för att minska problemen. Förslagen i Lövdéns utredning om direktåtkomst till beskattningsdatabasen, registrering av passnummer och standardiserade intyg är också steg i rätt riktning. Sannolikt kommer det dock krävas ytterligare åtgärder för att på ett effektivt sätt kunna hantera riskerna för fel förknippade med den här typen av ärenden.

6.4 Oklara identiteter

Den sista kontrolltypen är de fall som Skatteverket kallar för ”oklara identiteter”, dvs. ärenden där det finns misstanke om att registrerade identitetsuppgifter för en person är felaktiga, eller används av en annan person. Till skillnad från kontrollen av identitet vid EES-invandring utförs de här kontrollerna på befintliga uppgifter i folkbokföringen, dvs. efterhandskontroll. Kontrollen bedrivs som en aktivitet inom insatsen Begränsa avsiktliga fel.

Avsnitt 6.4.1 till 6.4.3 utgörs av empiri som huvudsakligen bygger på intervjumaterial samt ett förslag från Lövdéns utredning. Delkapitlet avslutas med avsnitt 6.4.4 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning av arbetet med oklara identiteter.

6.4.1 Utredningsmetoder

Utredningen av en oklar identitet påminner mycket om en bosättningskontroll. Skatteverket försöker på olika sätt få kontakt med personen som identiteten tillhör och begära att hen kommer på ett personligt besök för att styrka sin identitet. Vid ett sådant besök kan handläggaren ställa fördjupande frågor. Om personen t.ex. åker kollektivt till jobbet borde den veta vilka stationer som passeras på vägen.²⁰⁰

²⁰⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

Till skillnad från personliga besök vid EES-invandring så hanteras inte besöket av en servicehandläggare, utan det är handläggaren av ärendet som deltar vid besöket. Detta för att kunna ställa exakt de uteslutande frågor om exempelvis bosättning och anställning som behövs som underlag för att fatta beslut i ärendet. Det här innebär att metoden bara kan användas på de kontor där aktiviteten har handläggare.²⁰¹

6.4.2 Åtgärder

I dag saknas bra metoder för att åtgärda felaktiga identiteter i folkbokföringen. Felaktiga uppgifter om identitet faller inte inom ramen för de skäl som finns för att avregistrera någon från folkbokföringen. Skatteverket kan avregistrera identiteten som utflyttad, men bara om det kan konstateras att den inte tillhör en fysisk person som finns i landet. Detta är dessutom en tidskrävande process. När Skatteverket måste gå igenom hela utredningsprocessen med kallelse till personligt möte och kungörelse kan det ta upp till sex månader att avsluta ärendet.²⁰²

Ytterligare ett problem med att avregistrera någon som utflyttad är att identiteten fortfarande finns med i folkbokföringen utan att något ser misstänkt ut. Personen som använder identiteten kan på så sätt fortsätta vara aktiv och exempelvis företräda bolag. Om Skatteverket har kunnat konstatera att identiteten är helt falsk går det dock att meddela andra myndigheter om detta med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Under 2016 gjordes 47 sådana underrättelser.²⁰³

När det handlar om felaktiga uppgifter om en person som finns i landet så kan Skatteverket i dag inte göra något åt detta, såvida det inte går att bevisa vilka de korrekta uppgifterna är. Om personen under utredningen visar upp sina riktiga identitetshandlingar kan Skatteverket rätta de felaktiga uppgifterna och det kan i så fall bli aktuellt att upprätta en anmälan rörande brukande av falsk urkund, förutsatt att preskriptionstiden inte har gått ut. Det är dock relativt ovanligt att Skatteverket får reda på den äkta identiteten. Det är dessutom inte säkert att en rättning löser alla problem. Om en person med hjälp av de tidigare uppgifterna blivit folkbokförd på felaktiga grunder (exempelvis om personen uppvisat ett EU-pass utan att vara EU-medborgare) kommer personen fortsätta att vara folkbokförd, men nu med korrekta uppgifter.²⁰⁴

²⁰¹ Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, s. 17.

²⁰² Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11. Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16.

²⁰³ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11. E-post från Skatteverket, 2017-08-29.

²⁰⁴ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11.

6.4.3 Närliggande förslag i Lövdéns utredning

I Lövdéns utredning bekräftas att det finns begränsade möjligheter att korrigera oriktiga identiteter. Om det handlar om delvis felaktiga identitetsuppgifter kan de rättas, men för en falsk identitet finns inte några korrekta uppgifter att ersätta de tidigare med. Utredningen konstaterar också att det ur brottsutredande synpunkt inte vore lämpligt att annullera identiteten eftersom spårbarheten bakåt i tiden då skulle försämrats eller försvinna helt. Utredningen föreslår därför en ny grund för avregistrering som gör det möjligt att avregistrera uppenbart falska identiteter. Avregistreringen skulle innebära att identiteten avslutas och personnumret inte går att använda (liknande när en person har avlidit). Med den här metoden skulle andra myndigheter genom avisering via NAVET få kännedom om att det skett en avregistrering på grund av att tidigare uppgifter var felaktiga.²⁰⁵

Samordnaren för aktiviteten Oklara identiteter påpekar att det vid avregistrering skulle krävas att Skatteverket är väldigt säker på att identiteten är falsk. Det finns det dock ofta möjlighet att vara, exempelvis om landet som skulle ha utfärdat passet meddelar att handlingen är falsk. Däremot kan det uppstå situationer där en person med konstaterat falsk identitet ändå har rätt att vistas i landet, exempelvis till följd av att personen förvärvat medborgarskap²⁰⁶. I ett sådant läge skulle det få oproportionerliga konsekvenser att avregistrera personen i fråga.²⁰⁷

6.4.4 Riksrevisionens bedömning

Vid granskningen har framkommit att det finns en brist på adekvata åtgärder att vidta när felaktiga identitetsuppgifter hittas. Riksrevisionen betraktar det som anmärkningsvärt att det i dagsläget inte finns någon bättre lösning än att avregistrera en falsk identitet som utflyttad. Svårigheterna att göra något åt felaktiga identitetsuppgifter för personer som befinner sig i landet utgör också ett problem. Riksrevisionen konstaterar således att det finns skäl att införa falsk identitet som en grund för avregistrering, såsom Lövdéns utredning föreslår. Men även med den möjligheten kommer svårigheten att hantera felaktiga identitetsuppgifter för personer som vistas i landet att kvarstå. Det behövs således ytterligare åtgärder på det här området.

6.5 Brottsanmälningar inom folkbokföringen

Följande delkapitel beskriver Skatteverkets möjligheter att anmäla brott kopplade till folkbokföringen. Avsnitt 6.5.1 och 6.5.2 utgörs av empiri som huvudsakligen bygger på intervjumaterial samt ett förslag från Lövdéns utredning. Delkapitlet

²⁰⁵ SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 302–307.

²⁰⁶ Ett svenskt medborgarskap kan inte återkallas, även om det har förvärvats på basis av oriktiga uppgifter.

²⁰⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11.

avslutas med avsnitt 6.5.3 där Riksrevisionen presenterar sin bedömning rörande brottsanmälningar inom folkbokföringen.

6.5.1 Möjlighet att anmäla brott

Tidigare fanns en straffbestämmelse i folkbokföringslagen som innebar att den som inte fullgjorde sin skyldighet att anmäla flyttning kunde dömas till böter. Den här bestämmelsen avskaffades 2013²⁰⁸ och det är således inte längre brottsligt att inte anmäla bosättningsrelaterade förändringar till Skatteverket. En person som lämnar felaktiga uppgifter vid utredningen av ett folkbokföringsärende kan däremot göra sig skyldig till osann försäkran eller osant intygande²⁰⁹ samt vissa andra typer av brott.²¹⁰ I tabellen nedan framgår hur många brottsanmälningar som har gjorts inom folkbokföringen de senaste åren.

Tabell 5 Brottsanmälningar

	2013	2014	2015	2016
Antal brottsanmälningar	127	170	41	93

Källa: Skatteverket.

Av tabellen framgår att antalet anmälningar minskade kraftigt 2015. Det beror på att det då pågick en diskussion mellan folkbokföringen och rättsavdelningen om vilka möjligheter folkbokföringen har att anmäla misstankar om brott. Inom beskattningen finns en skyldighet att anmäla brott, något som inte finns inom folkbokföringen. En folkbokföringshandläggare har dock möjlighet att anmäla brott om förutsättningarna som anges i de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 24 § eller 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen är uppfyllda. Diskussionerna handlade om när dessa villkor kan anses vara uppfyllda, något som skapade stor osäkerhet bland folkbokföringens handläggare. Utöver detta uppges även att det rättsliga stödet till handläggarna om hur de praktiskt ska gå tillväga vid brottsanmälningar har varit otydligt.²¹¹

Det finns två sektioner inom folkbokföringen, en i Göteborg och en i Stockholm, som arbetar med processfrågor, dvs. överklaganden, vite och brottsanmälningar. Som en följd av de problem som varit har dessa sektioner utarbetat en ny rutin för hur handläggarna ska gå tillväga när de skickar underlag för brottsanmälningar till processektionerna. När intervjun genomfördes i juni 2017 var rutinen ännu inte förankrad på huvudkontoret, och därför inte redo att skickas ut till handläggarna. Som framgick av tabell 5 ökade dock ändå antalet brottsanmälningar under 2016,

²⁰⁸ Prop. 2012/13:120, bet. 2012/13:SkU25, rskr. 2012/13:254.

²⁰⁹ Se bl.a. 10 kap. brottsbalken (1962:700).

²¹⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21.

²¹¹ Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11.

och enligt uppdragsgivaren för kontrollen finns i dag en bättre uppfattning om vilka brott som kan anmälas. Men osant intygande anmäls fortfarande i för liten utsträckning och det har gjorts insatser för att ytterligare öka antalet brottsanmälningar.²¹²

6.5.2 Närliggande förslag i Lövdéns utredning

I Lövdéns utredning föreslås att ett folkbokföringsbrott återinförs. Enligt förslaget ska den som uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till grund för beslut i folkbokföringsärendet, eller inte fullgör sin skyldighet att anmäla flyttning, kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt föreslås fängelse i högst två år. Med detta skulle då även följa en skyldighet för Skatteverket att anmäla den här typen av brott till Polisen. Skälen som utredningen anger är bl.a. att oriktiga uppgifter som lämnas i samband med folkbokföring kan få långtgående konsekvenser för staten och andra som drabbas. Utredningen påtalar särskilt de fall där folkbokföringen används för att skapa felaktiga identiteter.²¹³

6.5.3 Riksrevisionens bedömning

I avsnittet ovan framkom att det har funnits oklarheter rörande folkbokföringens möjlighet att anmäla brott som medfört att detta verktyg inte har använts i den utsträckning som det borde ha gjort. Riksrevisionen konstaterar också att det har vidtagits åtgärder för att korrigera detta, vilket är positivt.

Riksrevisionen bedömer att ett återinförande av ett folkbokföringsbrott, såsom Lövdéns utredning föreslår, skulle kunna ha en viss avskräckande effekt samt skapa en större tydlighet rörande folkbokföringens möjligheter att anmäla brott.

²¹² Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11.

²¹³ SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 52–53 och s. 362.

7 Återkoppling till revisionsfrågor och syfte

I följande kapitel besvaras de revisionsfrågor som presenterades i kapitel 1. Det ges också ett svar på den övergripande frågan i granskningens syftesformulering. Kapitlet innehåller ingen empiri utan utgörs endast av Riksrevisionens egna slutsatser.

Revisionsfråga 1: Är kunskapen om fel inom folkbokföringen och deras konsekvenser tillräcklig för att avgöra vilka typer av fel som bör prioriteras?

Av kapitel 3 och 5 framgår att det finns kunskap om en rad olika typer av fel som förekommer i folkbokföringsregistret. Hur ingående den här kunskapen är varierar dock. Det finns en relativt god kunskap om övertäckningen eftersom SCB tagit fram en modell för att beräkna storleken på denna. Kunskapen om hur vanligt det är att människor är folkbokförda på fel adress är dock betydligt mindre. En mer genomgående brist är att det saknas kunskap om hur konsekvenserna för olika delar av samhället ser ut för olika typer av fel. Det saknas vidare möjlighet att på övergripande nivå mäta hur kvaliteten i registret utvecklas.

Skatteverkets arbete ska enligt myndighetens regleringsbrev inriktas mot områden med hög risk. För att säkerställa detta har Skatteverket utarbetat en modell som gäller för hela myndigheten och som beskriver hur arbetet med riskanalys ska bedrivas. Modellen har dock inte implementerats fullt ut inom folkbokföringen, och den riskanalys som finns är inte tillräckligt nära kopplad till den dagliga verksamheten. Riksrevisionen noterar att det har genomförts ett arbete för att gradvis förbättra och fördjupa riskanalysen, vilket är positivt.

Riksrevisionens bedömning är att kunskapen om de fel som förekommer i registret samt vilka konsekvenser dessa medför, inte är tillräckligt hög för att göra en väl avvägd prioritering mellan olika typer av fel. Detta medför också att det saknas viktig information som kan ligga till grund för myndighetsledningens strategiska beslut rörande folkbokföringen.

Revisionsfråga 2: Har Skatteverket de metoder och verktyg som krävs för att kunna hitta de prioriterade felen i folkbokföringsregistret?

I kapitel 5 framgår att den största informationskällan om fel i folkbokföringen är de underrättelser som skickas från myndigheter, privatpersoner och andra. Det framgick också att Skatteverket endast hinner hantera ca 40 procent av dessa underrättelser, resten avskrivs utan åtgärd. Den låga andelen hanterade

underrättelser handlar delvis om en oförmåga att anpassa den utredningsmetodik som används i respektive fall. Riksrevisionen konstaterar vidare att den uppdelning i olika kategorier av fel som ligger till grund för valet av vilka underrättelser som ska hanteras, inte vilar på någon heltäckande riskanalys och bygger på relativt grova kriterier.

Skatteverket genomför egna urval för att hitta ytterligare fel än de som rapporteras via underrättelser. Det pågår ett arbete för att öka inslaget av den typen av urval, vilket Riksrevisionen betraktar som positivt. Riksrevisionen konstaterar dock att det även i detta arbete behövs mer kunskap om felens konsekvenser för att avgöra vilka urval som bör prioriteras och i vilken utsträckning egna urval bör prioriteras framför inkommande underrättelser. Mot den här bakgrunden ifrågasätter Riksrevisionen nyttan av att i dagsläget utöka myndigheternas skyldighet att skicka underrättelser, såsom Lövdéns utredning föreslår.

Riksrevisionen konstaterar vidare att ett genomgående problem, både vid hanteringen av underrättelser och genomförandet av egna urval, är att folkbokföringen saknar adekvata IT-verktyg. Detta medför stora inslag av manuell hantering och innebär kraftigt begränsade möjligheter att ta fram ändamålsenliga kontrollurval.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att Skatteverket genom underrättelser och egna urval hittar ett stort antal fel av olika slag i registret. Men bristande kunskap om felens konsekvenser innebär att det i dagsläget saknas tillräckliga underlag för att säkerställa att kontrollen inriktas mot de fel som borde prioriteras högst. Detta, tillsammans med problemen som uppstår till följd av otillräckliga IT-verktyg, gör att Riksrevisionen bedömer att Skatteverket i dagsläget inte har tillräckliga bra metoder och verktyg för att hitta prioriterade fel.

Revisionsfråga 3: Har Skatteverket adekvata verktyg för att utreda och korrigera de fel som har identifierats?

I kapitel 6 identifieras en rad problem förknippade med Skatteverkets möjligheter att utreda och korrigera fel. Problemen handlar delvis om hur arbetet är utformat, såsom i fallen med betungande administration och svårigheter att värna flyttkontrollens resurser. Problem uppstår även till följd av lagstiftningens utformning, exempelvis gällande möjligheten att åtgärda felaktiga identitetsuppgifter. Riksrevisionen vill särskilt lyfta fram svårigheterna att kontrollera underlagen som ska ligga till grund för folkbokföring i samband med EES-invandring. Här kan beslut om folkbokföring som fattas på felaktiga grunder medföra stora problem.

Riksrevisionen konstaterar även att den försenade utvecklingen av ett mer ändamålsenligt handläggningssystem, som beskrevs i kapitel 4, bidrar till

svårigheterna och försämrar förutsättningarna för handläggarna att utföra sitt arbete på ett effektivt sätt.

Ytterligare en iakttagelse som gjordes i kapitel 6 är att det funnits oklarheter rörande handläggarnas möjlighet att anmäla brott, men i detta avseende har Skatteverket vidtagit åtgärder vilket Riksrevisionen betraktar som positivt.

Riksrevisionen ser avslutningsvis positivt på att Lövdéns utredning nu är under beredning och att den innehåller förslag som, om de införs, förbättrar möjligheterna att utreda och åtgärda fel inom folkbokföringen. Men det kommer krävas ytterligare åtgärder för att säkerställa att samtliga typer av fel kan utredas och åtgärdas på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen bedömer därför att Skatteverket i dag i flera situationer saknar adekvata verktyg för att utreda och korrigera identifierade fel.

Revisionsfråga 4: Baseras sammansättningen av Skatteverkets kvalitetsarbete på adekvat information om risker för fel och möjligheten att hantera dem?

Det framkommer i kapitel 4 att Skatteverket arbetar med en bred uppsättning verktyg för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringsregistret, allt från förebyggande åtgärder till flera olika typer av kontroller. Det finns också en insats, Begränsa avsiktliga fel, som har ett uppdrag att generera ny kunskap och utveckla kontrollmetoderna. Riksrevisionen ser positivt på den breda ansatsen och konstaterar att innehållet i Skatteverkets kvalitetsarbete är utformat för att hantera en rad olika typer av risker.

Riksrevisionen konstaterar däremot att dimensioneringen av kvalitetsarbetet som helhet och resursfördelningen inom det arbetet styrs av andra faktorer än identifierade risker och möjligheten att hantera dessa risker. Detta beror delvis på den bristande kunskap som framkom i svaren på de första revisionsfrågorna. I kapitel 4 beskrivs också att resurserna för kontroll i hög grad styrs av förändringar i resursbehovet för den del av folkbokföringen som handlägger inkommande ärenden. Svårigheter att styra över resursfördelningen kan även kopplas till den tidigare organisationen av folkbokföringen som beskrevs i kapitel 2. Men som också konstaterades i det kapitlet medför den nya organisationslösningen förbättrade styrningsmöjligheter.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att sammansättningen av kvalitetsarbetet delvis är riskbaserad. Det krävs dock mer detaljerad kunskap om riskerna och möjligheter att värna kontrollens resurser för att säkerställa att sammansättningen av åtgärder inom kvalitetsarbetet är helt ändamålsenlig.

Revisionsfråga 5: Har Skatteverket gett en adekvat återkoppling till regeringen om kvalitetsnivån i folkbokföringsregistret?

I kapitel 3 framgick att regeringen efterfrågar uppgifter om i vilken utsträckning folkbokföringen utgör ett korrekt underlag för olika samhällsfunktioners beslut och åtgärder. Skatteverket har inte levererat ett sådant underlag, vilket beror på bristande kännedom om kvalitetsnivån och dess utveckling.

Riksrevisionen betraktar regeringens krav som fullt motiverat och konstaterar att detta är viktig information för att kunna bedöma vilka resurser som bör tilldelas Skatteverket. Riksrevisionen konstaterar vidare att det finns ett samhällsintresse i att veta hur kvaliteten ser ut i det grundläggande register om befolkningen som så många beslut bygger på.

Granskningens syfte: Bedriver Skatteverket kvalitetsarbetet inom folkbokföringen på ett effektivt sätt?

En genomgång av svaren på ovanstående revisionsfrågor visar att det finns en rad brister. Mot bakgrund av detta kan Riksrevisionen konstatera att kvalitetsarbetet inom folkbokföringen inte bedrivs på ett effektivt sätt. Detta är allvarligt då kvaliteten i folkbokföringen är av stor betydelse för många viktiga funktioner i samhället.

En genomgående iakttagelse under granskningen är att det inom folkbokföringen finns mycket kunskap, idéer samt en vilja att förbättra verksamheten (många av de problem som påtalas i granskningen har redan uppmärksammats inom verksamheten). Detta tillsammans med folkbokföringens nya organisation och förslagen från Lövdéns utredning utgör goda förutsättningar för förbättring. Riksrevisionen vill poängtera vikten av att dessa förutsättningar så snabbt som möjligt resulterar i konkreta åtgärder för att effektivisera kvalitetsarbetet.

Referenslista

Offentliga tryck

Prop. 1990/91:153. *Om ny folkbokföringslag m.m.*, bet. 1990/91:SkU28, rskr. 1990/91:320.

Prop. 2012/13:120. *Folkbokföringen i framtiden*, bet. 2012/13:SkU25, rskr. 2012/13:254.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skatteverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Skatteverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Skatteverket.

SOU 2008:74. *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

SOU 2009:75. *Folkbokföringen*. Slutbetänkande av Folkbokföringsutredningen.

SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.

Litteratur

Brottsförebyggande rådet, 2015. *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet – En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*, Rapport 2015:8.

Riksrevisionen, 2016:20. *Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbetet med att förenkla för företagen*.

Riksrevisionen, 2017. *En analys av effektiviteten i folkbokföringens kontrollverksamhet*, Analysunderlag i granskningen Kvalitet i folkbokföringen, 2017-10-02.

Statistiska centralbyrån, 2015. *Övertäckning i Registret över totalbefolkningen – en registerstudie*, Befolkning och välfärd bakgrundsfakta 2015:1.

Skatteverket, 2006. *Kartläggning av folkbokföringsfelet*. Rapport 2006:7.

Skatteverket, 2010. *Skatteverkets information om begäran om tilldelning av samordningsnummer*. Skatteverkets meddelanden 2010:3.

Skatteverket, 2013. *En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser*. Analysrapport 2013-04-03

Skatteverket, 2013. *Identitetsrelaterad brottslighet inom folkbokföringen (Del I – kapade och köpta identiteter)*. 2013-11-23.

- Skatteverket, 2013. *Identitetsrelaterad brottslighet inom folkbokföringen (Del II – falska identiteter)*. 2013-12-15.
- Skatteverket, 2013. *Ändring av 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749)*, Promemoria 2013-11-11.
- Skatteverket, 2014. *Folkbokföring – Bosättningskontroll*. Internrevisionen revisionsrapport 2014-06-26.
- Skatteverket, 2015. *Uppdragsbeskrivning*, Produktionsavdelningen 2015-01-27.
- Skatteverket, 2015. *Urvalsprocessen – Impulser inom bosättningskontrollen*, Slutrapport 2015-09-10.
- Skatteverket, 2016. *Slutrapport – Riksplansinsats Minskad Övertäckning*, 2016-01-13.
- Skatteverket, 2016. *Beivra avsiktliga fel (BAF) – Årsrapport 2015*, 2016-01-29.
- Skatteverket, 2016. *Folkbokföringsmodellen – På vilket sätt kan Skatteverket mäta folkbokföringsfelet strukturerat och systematiskt?*, 2016-08-24.
- Skatteverket, 2016. *Analys Kartläggning*.
- Skatteverket, 2017. *Årsredovisning 2016*.
- Skatteverket, 2017. *Beivra avsiktliga fel – Årsrapport 2016*, 2017-03-01.
- Skatteverket, 2017. *Karta över folkbokföringsverksamheten*, 2017-03-01.
- Skatteverket, 2017. *Folkbokföring – Årsrapport*, 2017-03-10.
- Skatteverket, 2017. *Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll (Medborgarundersökningen)*. Rapport 2017-03-27.
- Skatteverket, 2017. *Programdirektiv – Dina uppgifter*, 2017-06-13.
- Skatteverket, 2017. *Aktivitetsplan – Kungörelsedelgivning 2017*, 2017-08-11.

Intervjuer

- Intervju vid BRÅ, 2017-02-10.
- Intervju vid CSN, 2017-03-16.
- Intervju vid Finansdepartementet, 2017-05-31.
- Intervju vid Försäkringskassan, 2017-02-23.
- Intervju vid Kronofogdemyndigheten, 2017-03-06.
- Intervju vid Polismyndigheten, 2017-06-14.
- Intervju vid Statisticon, 2017-02-22.
- Intervju vid SCB, 2017-02-15.

Intervju med utredningssekreterarna för utredningen ”Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden”, 2017-04-05.

Intervju vid Skatteverket, 2017-02-21. Företrädare för analysenheten.

Intervju vid Skatteverket, 2017-03-07. Urvalsexpert inom beskattningsverksamheten.

Intervju vid Skatteverket, 2017-03-16. Analytiker inom folkbokföringen.

Intervju vid Skatteverket, 2017-03-21. Uppdragsgivare för kontrollverksamheten.

Intervju vid Skatteverket, 2017-05-11. Företrädare för folkbokföringssektion.

Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-15. Rikssamordnare för bosättningskontrollen.

Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-15. Företrädare för folkbokföringssektioner.

Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-16. Rikssamordnare för Begränsa avsiktliga fel.

Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-16. Samordnare inom Begränsa avsiktliga fel.

Intervju nr 3 vid Skatteverket, 2017-05-16. Utredare inom kontrollverksamheten.

Intervju nr 1 vid Skatteverket, 2017-05-18. Företrädare för arbetet med e-tjänster.

Intervju nr 2 vid Skatteverket, 2017-05-18. Företrädare för folkbokföringssektion.

Intervju vid Skatteverket, 2017-06-01. Uppdragsgivare för det förebyggande arbetet.

Intervju vid Skatteverket, 2017-06-13. Ledningen för folkbokföringen.

Bilaga 1. Centrala begrepp

I följande bilaga presenteras en ordlista för de centrala begrepp som används i granskningen.

Avregistrering: Det finns enligt folkbokföringslagen tre skäl att avregistrera någon från folkbokföringen. Det första skälet är om en person har avlidit och det andra är om en person har flyttat utomlands. Det tredje skälet är att en person som under två år saknat känd hemvist ska avregistreras som försvunnen.

Flöde: Allt arbete kopplat till processen där en handling kommer in till Skatteverket och så småningom ska leda fram till ett beslut, besked eller svar delas in i olika ärendeflöden. Ärendeflödena består med andra ord av uppgifter som Skatteverket måste utföra. I folkbokföringen betraktas de olika typerna av inkommande ärenden som separata flöden. Det finns ingen person som är ansvarig för respektive flöde, men uppdelningen är ett verktyg för planering m.m. I granskningen används ordet "flödet" som ett samlat begrepp för alla inkommande anmälningar m.m. inom folkbokföringen.

Folkbokförd på fel adress: En person som är folkbokförd på en fastighet där hen inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila.

FOLKE: Ett nytt system för ärendehandläggning inom folkbokföringen som Skatteverket började utveckla 2007/2008. Systemet är inte färdigutvecklat och används i dag för att fördela ärenden till handläggarna.

Folke 3: Förutom flyttar och invandring hanterar folkbokföringen flera andra typer av ärenden, såsom namnbyten, födslar, ändrat civilstånd m.m. Den här gruppen av ärenden går inom folkbokföringen under benämningen Folke 3.

Insatser: Förutom att hantera de inkommande ärendena utför Skatteverket även egeninitierade åtgärder, exempelvis kontroller. Det arbetet bedrivs oftast inom insatser. För varje insats finns en uppdragsgivare på huvudkontoret som utarbetar en uppdragsbeskrivning som anger vad insatsen ska åstadkomma. Insatsen bemannas med personal som kan vara stationerad på olika kontor i landet. För att samordna och följa upp insatsen utses en s.k. rikssamordnare. En insats kan delas upp i flera mindre delar som då kallas aktiviteter.

Invandringsärenden: Ett invandringsärende upprättas när en person som inte tidigare varit folkbokförd har flyttat till Sverige och anmäler inflyttning för att bli folkbokförd. Den här typen av ärenden kan delas in i tre kategorier: invandring från nordiska länder, invandring från EES-länder och invandring från länder utanför EES.

NAVET: Det aviseringssystem som används av myndigheter och andra som är anslutna för att hämta folkbokföringsuppgifter elektroniskt. Uppgifterna i NAVET uppdateras samtidigt som ändringar genomförs i folkbokföringsregistret.

Undertäckning: Att personer som borde vara folkbokförda inte är det.

Uppehållsrätt: En EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige i tre månader, men om uppehållsrätten ska vara giltig längre än så krävs att personen under sin vistelse är arbetstagare, egen företagare, arbetssökande med verklig möjlighet att få anställning, student, eller har tillräckliga medel för sin försörjning och heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Om en EES-medborgare uppfyller något av dessa villkor och det finns skäl att anta att uppehållsrätten kommer att bestå under minst ett år så kan Skatteverket folkbokföra personen.

Övertäckning: Att personer är folkbokförda trots att de inte borde vara det.

Folkbokföringen ska tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen. I registret finns uppgifter som används för en rad olika ändamål och fel kan medföra en mängd negativa konsekvenser för samhället.

Riksrevisionen har granskat om Skatteverket bedriver arbetet med att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen på ett effektivt sätt. Under granskningen har Riksrevisionen sett att det finns en rad brister som sammantaget gör att kvalitetsarbetet inte bedrivs effektivt. Mot bakgrund av folkbokföringens viktiga funktion i samhället betraktar Riksrevisionen detta som allvarligt.

I granskningen konstaterar Riksrevisionen bland annat att det till stor del saknas kunskap om de konsekvenser som olika typer av fel medför. Det innebär att det inte går att säkerställa att kontrollen inriktas mot de fel som borde prioriteras högst. Andra brister som påtalas är att IT stödet inom flera delar av folkbokföringen är gamla och otillräckliga samt att det saknas adekvata verktyg för att utreda och åtgärda vissa typer av fel.

Bland de som arbetar med folkbokföringen finns det stor insikt om hur kvalitetsarbetet kan förbättras. Detta tillsammans med en nyligen genomförd omorganisation inom Skatteverket skapar goda förutsättningar för förändring. Riksrevisionen menar att det är av stor vikt att Skatteverkets ledning tillvaratar de här förutsättningarna och snabbt vidtar åtgärder för att effektivisera kvalitetsarbetet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-452-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

