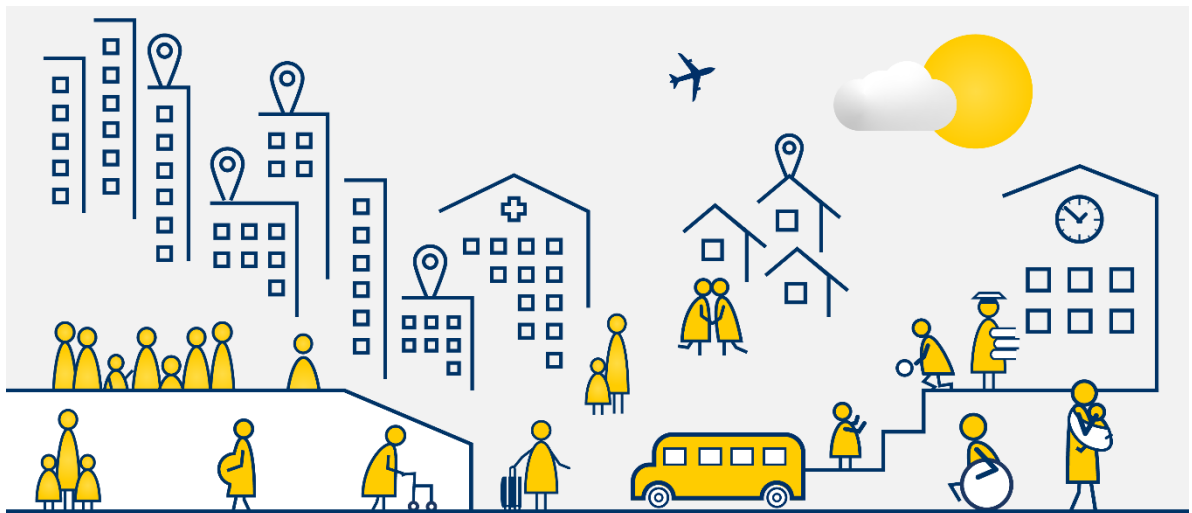


# Folkbokföring en gemensam angelägenhet

## Pilotprojekt för att motverka felaktig folkbokföring

Rapportnummer: 8-666111 | 2022-06-01



## Sammanfattning

Skatteverket har tillsammans med åtta kommuner genomfört regeringsuppdrag, pilotprojekt för att motverka felaktig folkbokföring (Fi 2020/05097). Följande kommuner har deltagit: Borlänge, Botkyrka, Göteborg, Helsingborg, Malmö, Stockholm, Södertälje och Uppsala.

Arbetet i pilotprojektet har huvudsakligen bestått av tre olika övergripande aktiviteter:

- Utredningar och kontroller på basis av underrättelser om felaktig folkbokföring som under projektets gång lämnats från kommunerna till Skatteverket.
- Bedömning av folkbokföringsfelets storlek i de deltagande kommunerna.
- Ett omfattande informations- och erfarenhetsutbyte med kommunerna, såväl bilateralt med varje kommun som i grupp med företrädare för samtliga deltagande kommuner. I dessa sammanhang har även andra aktörer deltagit, till exempel andra statliga myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunerna har själva valt ut vilka problemområden de vill kartlägga och kontrollera. Syftet har varit både att kartlägga och undersöka felet samt att utveckla arbetsmetoder och samverkan. Det är viktigt att uppmärksamma att utredningarna har gjorts på ett högst medvetet urval av underrättelser och att det redovisade resultatet alltså inte baseras på ett stickprov och därför inte kan ligga till grund för generella slutsatser om populationen i stort.

### Resultat

Skatteverket fått in cirka 1 300 underrättelser om felaktig folkbokföring inom ramen för pilotprojektet. Av dessa har vi hittills avslutat 920, vilket har medfört ändringar av uppgifter i folkbokföringsdatabasen i 72 procent av ärendena. Ungefär hälften av felet består av personer som lämnat Sverige men fortfarande är folkbokförda här och den andra hälften av felet består av personer som varit folkbokförda på fel adress.

Utredningarna har hittills resulterat i 190 polisanmälningar om folkbokföringsbrott och 59 underrättelser om misstänkt felaktiga utbetalningar, så kallade FUT-anmälningar.

Analysen av folkbokföringsfelet i kommunerna är behäftad med en del metodproblem i jämförelse med den beräkning som sker årligen på nationell nivå och som redovisas i Skatteverkets årsredovisning. Analysen visar dock att folkbokföringsfelet i denna population eventuellt kan vara större än riksgenomsnittet, men det är mycket osäkra siffror. Analysen indikerar även att folkbokföringsfelet ser ut att öka i dessa kommuner.

### Slutsatser

- Då uppgifterna från folkbokföringen används som underlag för beslut och åtgärder i olika samhällsfunktioner är pilotprojektets slutsats att det måste finnas ett tydligt gemensamt ansvar för en korrekt folkbokföring.
- Projektarbetet och resultatet bekräftar att det är mycket angeläget att Skatteverket får de regelförändringar som folkbokföringsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 2021:57) beträffande informationsutbyte och urval.

- Vi stärks även i vår uppfattning att Sverige behöver en samlad identitetsförvaltning, som ger äkta och unika identiteter. För att uppnå det krävs biometriska data, som både kan delas och kopplas till digital identitet.
- Kommunernas behov och förväntningar på Skatteverkets folkbokföringsverksamhet kan inte tillgodoses fullt ut med nuvarande rättsliga och resursmässiga förutsättningar.
- Skatteverket behöver utveckla nya former för att på ett effektivt sätt arbeta ”en till många” i sin samverkan med kommunsektorn.
- Trots de bristande förutsättningarna finns det redan idag en stor potential för att utveckla samverkan för att motarbeta felen i folkbokföringen. Flera konkreta åtgärder har identifierats i pilotprojektet.
- Stora positiva effekter kan uppnås genom att öka kunskapen i kommunerna och deras invånare om folkbokföringen i allmänhet och dess koppling till missbruk av välfärdssystemen i synnerhet.
- Då underrättelseskyldigheten enligt § 32 c folkbokföringslagen (1991:481) är relativt ny anser vi att kommunerna behöver fortsätta arbeta med tolkning och tillämpning av lagstiftningen. Skatteverket ser fördelar med att SKR är delaktig i den processen.
- Det finns en stor potential i att utveckla samverkan med allmännyttiga och privata bostadsföretag.
- Vi ser ett behov av ett offentligt register för bostadsrätter (Fi 2020:10)
- Medhjälp till folkbokföringsbrott borde vara ett fristående brott med särskild straffbestämmelse i folkbokföringslagen.
- Vi ser ett behov av att folkbokföringen har en möjlighet att tredjemansförelägga för kontroll och komplettering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.
- Reglerna för underrättelser vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör förtydligas så att Skatteverket kan göra anmälan även i de fall den felaktiga utbetalningen möjliggörs av att någon annan än den som mottagit utbetalningen lämnat felaktiga folkbokföringsuppgifter.

1	<b>Inledning.....</b>	<b>4</b>
2	<b>Metod.....</b>	<b>6</b>
2.1	<b>Pilotprojektets organisation och arbete.....</b>	<b>6</b>
2.2	<b>Metod för att omfattningsberäkna folkbokföringsfelen.....</b>	<b>7</b>
3	<b>Resultat .....</b>	<b>9</b>
3.1	<b>Arbetsätt inom pilotprojektet.....</b>	<b>9</b>
3.2	<b>Omfattningen av folkbokföringsfelen i samverkande kommuner .....</b>	<b>14</b>
3.3	<b>Folkbokföringsfelen i pilotprojektet.....</b>	<b>16</b>
3.3.1	Övertäckning .....	17
3.3.2	Fel på adress.....	18
3.3.3	Undertäckning .....	21
3.3.4	Andra egenskapsfel.....	21
4	<b>Analys och diskussion .....</b>	<b>23</b>
5	<b>Rekommendationer och behov av regeländringar .....</b>	<b>27</b>
5.1	<b>Rekommendationer .....</b>	<b>27</b>
5.1.1	Ökad samverkan.....	27
5.1.2	Information som leder till ökad kunskap om folkbokföringen....	27
5.1.3	Underrättelser med högre kvalitet .....	28
5.2	<b>Behov av regeländringar.....</b>	<b>28</b>
5.2.1	Införandet av ett offentligt ägarregister över bostadsrätter .....	28
5.2.2	Förtydligande i felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.....	28
5.2.3	Tredjemansföreläggande .....	29
5.2.4	Äkta och unika identiteter kräver biometriska data .....	29
5.2.5	Myndigheter och kommuner bör få dela uppgifter.....	30
5.2.6	Bättre möjlighet för Skatteverket att göra urval.....	30
5.2.7	Behov av att straffbelägga möjliggörarna .....	30
5.2.8	Styrkt identitet vid köp av fastighet.....	31
6	<b>Referensförteckning.....</b>	<b>32</b>
7	<b>Bilaga .....</b>	<b>33</b>

# 1 Inledning

I Skatteverkets uppdrag ingår ansvaret för folkbokföringen och uppgifterna ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.<sup>1</sup>

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige och många av befolkningens rättigheter och skyldigheter är beroende av att du är folkbokförd och var du ska anses vara bosatt. För att samhället ska fungera är det således viktigt att folkbokföringsdatabasen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga relationer korrekt.

Skatteverket använder en modell för att mäta folkbokföringsfelen. I den senaste skattningen för 2019 beräknas 2,1 procent av befolkningen eller 214 000 individer vara felaktigt folkbokförda.<sup>2</sup> Modellen beräknar omfattningen av fel för tre olika grupper:<sup>3</sup>

- Övertäckningsfel vilket innebär att en person är folkbokförd trots att denne egentligen inte ska vara det. I modellen beräknas 73 000 individer tillhöra övertäckningspopulationen.
- Undertäckningsfel vilket innebär att en person inte är folkbokförd trots att denne ska vara det. I modellen beräknas 17 000 individer tillhöra undertäckningspopulationen.
- Felaktig folkbokföringsadress vilket innebär att en person har registrerats som bosatt på en fastighet trots att det inte finns någon egentlig bosättning. I modellen beräknas 124 000 individer tillhöra feltypen.

Övriga typer av fel grupperas inom andra egenskapsfel. Här återfinns fel inom identitets- eller familjerelaterade uppgifter. Dessa fel beräknas inte med modellen.

Om det är fel i folkbokföringen riskerar detta ge allvarliga konsekvenser för förmågan hos samhällets aktörer att fatta korrekta beslut. Flera rapporter pekar på att uppgifterna i folkbokföringen är centrala vid utbetalningar från välfärdssystemen och flera myndigheter har pekat på risker för felaktiga utbetalningar i de särskilt utsatta områden som primärt orsakas av felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Andra konsekvenser kan handla om en minskad förmåga hos samhället att planera bostäder och det har till exempel framkommit att hushållsbildningen inte speglar hur människor faktiskt bor.

Skatteverket fick den 17 december 2020 i uppdrag av regeringen ”att i samverkan med ett antal frivilliga kommuner inrätta ett pilotprojekt för att utreda omfattningen av problemet med felaktig folkbokföring och utveckla metoder och arbetssätt för att åtgärda felaktigheter.”<sup>4</sup>

Regeringen skriver vidare att uppdraget ska bedrivas i de områden som Skatteverket och kommunerna bedömer att problematiken med folkbokföringsfel är vanligare. Särskilt fokus ska läggas på områden med trångboddhet eller där det förekommer otillåten handel med hyreskontrakt. Felen i folkbokföringen ska enligt uppdraget innefatta bosättningsutredningar samt stickprovskontroller för att fastställa korrekta bosättningsuppgifter.

---

<sup>1</sup> Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket 2 §

<sup>2</sup> Skatteverket, Skatteverkets *Årsredovisning 2021*, s. 79

<sup>3</sup> Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret*, 2018, s. 6

<sup>4</sup> Finansdepartementet, *Uppdrag till Skatteverket att motarbeta felaktig folkbokföring*, Regeringsbeslut Fi2020/05097, 2020-12-17

Uppdraget ska öka myndigheternas kunskap om trångboddhet, brott mot välfärdssystemet och öka möjligheterna att stärka rätten till skolgång vilket antas förbättra situationen ibland annat socialt utsatta områden.<sup>5</sup>

Utifrån detta uppdrag kommer två frågeställningar att besvaras i denna rapport:

1. I vilken omfattning förekommer folkbokföringsfel i de deltagande kommunerna?
2. Hur kan Skatteverket och de deltagande kommunerna utveckla metoder och arbetssätt för att åtgärda felaktigheter?

Det övergripande syftet med rapporten är att beskriva den kunskap som samlats in inom pilotprojektet att motverka felaktig folkbokföring. Beslutsfattare kan använda kunskapen för att öka förutsättningarna till korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Rapporten disponeras på följande sätt. I nästa avsnitt redogörs för de metoder som valts och varför dessa metoder valts. Därefter följer ett avsnitt med redogörelse för resultatet av regeringsuppdraget med påföljande avsnitt som analyserar och diskuterar resultatet. Rapporten avslutas med att lägga fram de viktigaste rekommendationerna utifrån den i uppdraget erhållna kunskapen.

---

<sup>5</sup> Finansdepartementet, *Uppdrag till Skatteverket att motarbeta felaktig folkbokföring*, Regeringsbeslut Fi2020/05097, 2020-12-17

## 2 Metod

I detta avsnitt redovisas vilka metoder som använts inom regeringsuppdraget gällande organisering, kontroller och beräkning av omfattning.

### 2.1 Pilotprojektets organisation och arbete

Pilotprojektet har letts av Skatteverket som har bedrivit arbetet i samverkan med:

- Borlänge kommun
- Botkyrka kommun
- Göteborgs stad
- Helsingborgs stad
- Malmö stad
- Stockholms stad
- Södertälje kommun
- Uppsala kommun

I projektet har samråd med fler intressenter och samverkansparter genomförts. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har tillsammans med kommunerna och Skatteverket haft dialog om gemensamma problembilder, arbetssätt och kontaktvägar.

Inom pilotprojektet har det skapats kommunikationsmöjligheter mellan Skatteverket och kommunerna för projektledning och operativt samarbete i den utsträckning som är möjligt utifrån gällande lagstiftning. Eftersom de rättsliga förutsättningarna för informationsdelning på individnivå mellan kommunerna och Skatteverket är starkt begränsade har det operativa samarbetet primärt gällt dialog om modus och generella tillvägagångssätt.

För att ge varje kommun möjlighet att fokusera på de områden som kommunerna själva upplever vara problematiska har kommunikationen skett mellan enskilda kommuner och Skatteverket. Dialogmöten har hållits varannan vecka. Efterhand som dialogen med kommunerna fortskridit har problemområden lokaliserats och operativt arbete har därefter inletts.

Det operativa arbetet med de av kommunerna valda fokusområdena har genom dialog mellan folkbokföringens, kommunernas och fastighetsbolagens handläggare skapat underlag för kontroller av folkbokföringsuppgifter och diskuterat hur de felaktiga uppgifterna sammanhänger med de tillvägagångssätt som dialogen kretsade kring. Underlaget avseende misstänkta fel som skickades över till folkbokföringen benämns underrättelser. Ny lagstiftning har gjort att överlämning av underrättelser från kommunens samtliga verksamhetsområden från och med juni 2021 är tvingande och regleras i 32 c § folkbokföringslag (1991:481). I pilotprojektet har en modell tagits fram för att på ett strukturerat sätt skicka information mellan Skatteverket och kommunerna.

Dessa underrättelser har sedan legat till grund för kontroll av registrerade uppgifter i folkbokföringsdatabasen, oftast bosättningskontroll, hos Skatteverket. Data om bosättningskontrollerna kommer från folkbokföringens uppföljningssystem och informationslager. Kontrollerna har främst varit skrivbordskontroller men även kontrollbesök och personliga inställelser har använts inom projektet. Dessutom har digital informationsinhämtning skett genom så kallade IT-utredningar. Den återkoppling på generell nivå mellan kommunerna och Skatteverket som har kontinuerligt skett under projektets gång

har stärkt både informationsdelningen men också själva kontrollerna. Kontrollerna har bedrivits mellan den 1 juni 2021 till och med den 15 april 2022. Kommunerna har även efter detta datum fortsatt att skicka in underrättelser om felaktig folkbokföring och Skatteverket har fortsatt bedriva kontroller utifrån dessa underrättelser. Datumet den 15 april är en brytpunkt för att säkerställa dataunderlag till denna rapport.

För att stärka den gemensamma problembilden mellan kommunerna har erfarenhetsutbyten med olika teman genomförts varannan månad. Även andra samverkansparter såsom Sveriges kommuner och regioner, Polisen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skolverket, Ekobrottsmyndigheten och andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket har deltagit.

Organisationen inom kommunerna har sett olika ut beroende på valt fokusområde i den enskilda kommunen. Flera av kommunerna har valt att fokusera på felaktiga utbetalningar inom de utsatta områden som kommunerna har. I flera fall har säkerhetschefen inom kommunen samordnat kommunens arbete inom uppdraget tillsammans med cheferna för socialtjänst eller arbetsmarknadsförvaltningen. Flera kommuner har även valt att involvera kommunala fastighetsbolag som är aktiva inom området som kommunen valt att fokusera på. I några kommuner har även chefer från andra förvaltningar deltagit samt GIS-ingenjörer (geografiska informationssystem).

Kommunerna har kommit olika långt i sitt arbete mot välfärdsbrott, information och förebyggande aktiviteter. Flera av kommunerna har redan innan arbetet i pilotprojektet ingått i flera olika nätverk och samverkansformer för att motverka välfärdsbrott. Det kan handla om lokal samverkan med andra myndigheter, vanligtvis Försäkringskassan, eller andra kommuner. Skatteverket har utifrån kommunernas behov sett över sina möjligheter att delta och bidra i dessa samverkansformer under projektets gång.

## **2.2 Metod för att omfattningsberäkna folkbokföringsfelen**

I pilotprojektets uppdragsbeskrivning framgår att Skatteverket i sin verksamhet ska använda sig av stickprovskontroller. Eftersom Skatteverket saknar juridiska förutsättningar för att genomföra stickprovskontroller inom folkbokföringsverksamheten har inte metoden kunnat tillämpas för att beräkna omfattningen av folkbokföringsfelen.

Skatteverket har i samverkan med Statistiska centralbyrån tagit fram en modell för att mäta folkbokföringsfelet. Modellen bygger på data från Statistiska centralbyrån och har inte varit möjlig att applicera i sin helhet för att få fram en omfattningsberäkning på folkbokföringsfelen inom de deltagande kommunerna.

I modellen finns däremot en underliggande delgrupp av individer förknippade med impulser (underrättelser) som lett till korrigerings.<sup>6</sup> Denna delgrupp kan skapas utifrån data som finns hos Skatteverket och metoden har därför varit möjlig att applicera även i pilotprojektet. För att kunna uppskatta omfattningen på folkbokföringsfelen och få fram en andel av populationen som varit felaktigt folkbokförda används den andel underrättelser per person och för vilka underrättelsen föranlett en ändring i folkbokföringsregistret ställt i förhållande till kommunens population under samma period. Utifrån hur ärenden avslutades kan även en klassificering av felen ske så att feltyperna övertäckning och fel på adress kan skapas. Det ska sägas att denna metod enbart består av en delgrupp inom den stora nationella beräkningen som sker i Skatteverkets årsredovisning. Resultaten för dessa olika undersökningar kan därför inte direkt jämföras.

---

<sup>6</sup> Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning av folkbokföringsregistret*, 2018, s. 27



Data för 2017 till och med 2020 valdes för att kunna ge en riktning på andelen folkbokföringsfel i kommunerna. Tidsperioden begränsas av möjligheten att lagra data i folkbokföringens informationslager samt för att ärenden för 2021 ännu ej bearbetas fullt ut hos Skatteverket.

Att använda underrättelser som indikator på folkbokföringsfelet är problematiskt, då delgruppen blir beroende av att folkbokföringsfelen anmäls till Skatteverket och det är inte klarlagt hur pass väl underrättelser speglar de faktiska felen.<sup>7</sup>

Data om underrättelser kommer från Skatteverkets informationslager för folkbokföring och data om kommuners population kommer från Statistiska Centralbyrån

---

<sup>7</sup> Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning av folkbokföringsregistret*, 2018, s. 12

### 3 Resultat

Arbetet inom pilotprojektet har hitintills resulterat i 920 diarietförda och avslutade ärenden skapade utifrån underrättelser hos Skatteverket. Dessa underrättelser avser 888 unika personers folkbokföring som misstänktes vara felaktig. Av dessa har folkbokföringen förändrats i 72 procent av ärenden.

I detta kapitel redovisas hur arbetet inom pilotprojektet fortskridit, hur stor den beräknade omfattningen av felen inom folkbokföringen inom deltagande kommunerna är och avslutningsvis hur underrättelser som föranlett en ändring har hanterats och avslutats.

#### 3.1 Arbetssätt inom pilotprojektet

Informationen har delats in i ärenden som föranleder förändringar i folkbokföringsdatabasen och ärenden som inte leder till förändringar i samma databas.

Av de ärenden som avslutats har de flesta skickats in från fastighetsbolagen, vilka skickade in runt 44 procent av ärendena. Dialogen mellan Skatteverket och fastighetsbolagen har fungerat väl och underrättelserna från fastighetsbolagen har varit av bra kvalitet. Fastighetsägarna har väl inarbetade rutiner och lång erfarenhet om oriktiga hyresförhållanden i kombination med felaktig folkbokföring.

Därefter har flest antal underrättelser skickats in av en gruppering som benämns ”annan” (vilket är följdärenden av Skatteverkets initierade ärenden, ärenden från skolförvaltningen eller arbetsmarknadsförvaltningen) vilka stod för 31 procent av underrättelserna. Kommunens socialtjänst lämnade in 24 procent av underrättelserna och mindre än en procent av underrättelserna lämnades in av kommunernas bygglovsavdelningar. De underrättelser som lämnats in från socialtjänsten har i mindre utsträckning än andra ingivare föranlett en förändring av folkbokföringsuppgifter. De få underrättelser som kom från bygglovsavdelningar har alla föranlett en förändring av folkbokföringsuppgifterna och denna avdelning tillsammans med kommunens vård- och omsorgsavdelningar samt miljöförvaltningar har visat sig vara bra samverkanspartners inom kommunen för att säkerställa en korrekt folkbokföring.

Informationen som överförs från kommunerna upplevs vara olika, både gällande *vem* som är fel då underrättelser kan gälla hela adresser och andra enskilda personer, men också information om *vad* som är fel skiljer sig mycket åt i underlagen från kommunerna. Detta gör att utgångsläget för Skatteverkets kontroller ser väldigt olika ut.

Informationsbytet mellan Skatteverket och kommunerna har överlag fungerat bra men har samtidigt varit varierande, både kvantitets- och kvalitetsmässigt. Det är framförallt information från kommunernas socialtjänst som i större utsträckning har handlat om underrättelser som inte föranleder ändring i folkbokföringen, även om det skiljer sig åt mellan de olika kommunerna. Det har både handlat om att få underrättelser har kommit in men också att underrättelser ofta har innehållit knapphändig information. Vilken typ och mängd av information som behövs för att Skatteverket ska kunna göra en effektiv kontroll beror på vilka uppgifter som misstänks vara felaktiga. Orsaken till det antas bero på att de olika kommunernas socialtjänster känner osäkerhet i vilken information som får delge Skatteverket med stöd av 32 C § i folkbokföringslagen. Det gäller både den initiala informationsöverföringen likväl som vid efterföljande frågor från Skatteverket. Detta eftersom Skatteverket oftast behöver mer information från kommunerna om underrättelsen är

knapphändig, både för att kunna anmäla misstänkta felaktiga utbetalningar från kommunen men också för att kunna utreda den felaktiga folkbokföringsuppgiften.<sup>8</sup>

Samverkan av olika slag har varit vanligt förekommande under projektet. Det har funnits behov av att utbyta information och sprida kunskap mellan myndigheter och olika kommunala förvaltningar men också att lyfta frågor för att se vilken organisation som kan hantera vad och i vilken ordning. Flertalet av de medverkande kommunerna har sedan tidigare egna lokala samverkansformer och Skatteverket har medverkat på flera av dem under projektets gång. Önskemål finns från kommunernas sida om att folkbokföringen ska medverka även efter projektet. Dessa forum tar tid och resurs i anspråk och behöver ses i ett långsiktigt perspektiv och Skatteverket saknar både personella och rättsliga förutsättningar att tillgodose alla enskilda kommuners behov av samverkan. Hur effekten av samverkan ska mätas är också en svår fråga, då samverkan blir ett annat sätt att arbeta där det är samhällsnyttan som är vinsten, snarare än varje enskild deltagande aktörs resultat.

Kommunerna har en stor variation i hur de arbetar med lokala samverkansformer men de har identifierat samverkan och att motverka brott som ett viktigt och prioriterat arbete. Det är naturligt att det ser olika ut hos kommunerna då de kan ha olika behov och förutsättningar. Behovet av att olika organisationer möts och pratar om hur man tillsammans eller var för sig kan hitta en väg fram mot en lösning för ett gemensamt problem upplevs dock vara stort.

Kommunernas representanter i piloten har påpekat att de upplever det problematiskt att de inte omfattas av LUS-lagstiftningen och att de därför inte får samma förutsättningar att arbeta brottsbekämpande.<sup>9</sup> Om kommunerna kommer bli skyldiga att arbeta brottsbekämpande<sup>10</sup> framöver är det av extra vikt att utveckla samverkansformerna för att kommunerna effektivt ska kunna arbeta brottsförebyggande framöver.

Det upplevs även vara mycket olika bland kommunerna hur långt de har kommit i arbetet med olika rutiner och kommunikationsvägar inom den egna organisationen. Skillnaden i hur långt kommunen kommit kommunikationsmässigt internt antas ha bidragit till att kommunerna haft olika lång startsträcka in i pilotprojektet.

Av de underrättelserna som inte föranlett några ändringar i folkbokföringsdatabasen har en majoritet av dessa avslutats för att underrättelserna har avsett en hel adress och inte alla personer på adressen har varit felaktigt folkbokförda. Skatteverket upplever att kommunerna känner osäkerhet i tolkningen av vilken information de får skicka och det skiljer sig åt mellan kommunerna hur de tolkat lagstiftningen. Att arbeta mot adresser kan vara bra, som i fallet med de strategiska adresser som lokaliserades i tidigare regeringsuppdrag där fler parametrar som pekar på att folkbokföringen är fel, men kan också leda till att personers folkbokföring misstänks vara felaktig när så inte är fallet.

Även om informationen till Skatteverket från kommunernas socialtjänst varit mindre bra så har information om folkbokföring från socialtjänsten till de enskilda varit mycket bra. I pilotprojektet har ett arbetssätt testats där kommunerna både underrättar Skatteverket och meddelar personen att de underrättat Skatteverket. Denna information har gjort att personer i stor utsträckning skickar in korrekta flyttanmälningar redan i kontrollärendets linda. Kommunerna har uppmärksammat behovet av att följa upp och utveckla hanteringen av

---

<sup>8</sup> Dessa anmälningar görs med stöd av lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

<sup>9</sup> Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

<sup>10</sup> SOU 2021:49, *Kommuner mot brott*, 2021

underrättelser gällande både misstänkta fel i folkbokföringen men också misstänkta felaktiga utbetalningar.

Kommunerna har också haft olika bilder av Skatteverkets juridiska förutsättningar att sekretessbelägga information som lämnas från kommunerna till Skatteverket, likväl som olika bilder av vilka juridiska möjligheter som finns att skicka information från Skatteverket till berörd kommun under ärendets gång och vid dess avslut.

Kommunerna har även lyft en problematik gällande personer som är folkbokförda på fastigheter där bosättning, utifrån ett kommunperspektiv, inte är rimlig men där faktisk bosättning enligt folkbokföringslagen föreligger. Det kan handla om att personer är bosatta i industrilokaler eller pizzerior. De här olika bilderna har hanterats genom kontinuerlig dialog med deltagande kommuner och de personer som är bosatta på fastigheter som kommunen anser inte ska bebos har hanterats genom att kommunen först avvisar hyresgästerna och att folkbokföringen först därefter tillser en korrekt folkbokföring för de personer som flyttar.

Kommunerna har uppmärksammat Skatteverket på att de önskar få ut information från folkbokföringsdatabasen på ett enklare och snabbare sätt än dagens hantering. Fastighetsbolagen har också ett stort behov av att få ut information om personers familjeförhållanden (så kallade familjebevis) på ett enklare sätt än dagens system där de ringer in och begär ut uppgifterna men kan begära max tre uppgifter åt gången. Även kommunerna har behov av att enklare få ta del av uppgifter om personer från folkbokföringen, det kan exempelvis handla om bosättningsuppgifter såsom antalet folkbokförda personer och information om civilstånd kopplat till personer.

Skatteverket har haft svårt att på eget initiativ skicka information till fastighetsbolagen då det generellt saknas juridiska möjligheter för ett sådant förfarande. Det kan handla om att bostäder i fastighetsbolagets bestånd misstänks användas för olaga andrahandsuthyrning eller andra oegentligheter som Skatteverket upptäcker under kontrollerna. Fastighetsbolagen har uttryckt ett behov av att strukturerat få information som rör deras fastigheter. I arbetet inom pilotprojektet har Skatteverket undersökt och klargjort att det finns rättsliga förutsättningarna att efter en intresseavvägning använda sig av den så kallade generalklausulen i kapitel 10 § 27 i offentlighets- och sekretesslag (2009:400) och sedermera skickat information vilket har varit värdefullt för fastighetsbolagen.

Skatteverket har genom dialogen med kommunerna skapat förutsättningar för effektivare hanteringen av underrättelser som avser barn som uteblir från skolstarten. Dialogen har skapat förståelse för vilken relevant information som underlättar Skatteverkets utredning samt hittat rutiner och arbets sätt för att hantera och därmed kunna prioritera dessa ärenden hos Skatteverket. Detta skulle kunna resultera i fler anmälningar om felaktiga utbetalningar framöver givet att Skatteverket får rättsliga förutsättningar för att kunna göra urval och därmed hitta dessa specifika ärenden enklare. Dessa ärenden handlar oftast om att både barnen och de vuxna personerna i hushållet har flyttat utomlands och i många fall har vårdnadshavarna barnbidrag som felaktigt riskerar att betalas ut.

Inom uppdraget har dock en brist påträffats gällande den rättsliga förmågan för Skatteverket att skicka underrättelser om misstänkta felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet som gäller den andre partnern än den vars folkbokföring utreds. Eftersom ett av rekvisiten för att skicka en underrättelse är att det ska finnas ”anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt

belopp”.<sup>11</sup> Inom Skatteverket tolkas ”anledning att anta” att det finns uppgift om ett beslut eller utbetalning. Inom uppdraget har det oftast varit en av parterna som varit felaktigt folkbokförda men det är troligtvis den andre parten som har fått ersättningar från välfärdssystemet som misstänks vara felaktigt utbetalade. Eftersom Skatteverket inte har utrett parternas folkbokföring och därmed saknar uppgift om beslut eller uppgift om felaktiga utbetalningar skickas inte heller Skatteverket någon underrättelse om den misstänkt felaktiga ersättningen.

Skatteverket upplever också att det saknas verktyg för att kunna kontrollera och säkerställa korrekta bosättningsuppgifter. Detta eftersom Skatteverket idag saknar rättsliga möjligheter att kräva in uppgifter såsom kontoutdrag vid folkbokföringsärenden. Däremot har flera kontoutdrag kommit in som kompletterande underlag för att stödja en bosättning i Sverige. Dessa kontoutdrag utgör ofta bra underlag för att kunna fastställa en korrekt folkbokföring.

Inom pilotuppdraget har kunskap från tidigare pilotprojekt att komma åt felaktig folkbokföring kopplat till organiserad brottslighet<sup>12</sup> använts, framförallt kopplat till utredningsmetoder för att i samverkan säkerställa korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det handlar om att dels stärka handläggarens förmåga att se brister eller oklarheter men också stärka handläggarens förmåga att använda rätt verktyg. Ett sådant verktyg som har använts är personliga inställelser. Den kunskap om utredningsmetoder som förvärvats inom tidigare pilotprojektet har Skatteverket kontinuerligt försökt att sprida inom organisationen. Dock har inte detta fått full effekt eftersom pilotprojektet har pågått en kort period.

Under arbetet med pilotprojektet har vikten av att alla deltagare arbetar med frågan om otillåten påverkan på myndighetsbeslut och tystnadskultur lyfts och behandlats. Det framkommit att för att arbetet med svåra utredningar med kopplingar till välfärdsbrott ska bli bra är framgångsfaktorerna:

- att kommunerna har ett bra och nära samarbete med polisen
- att handläggare måste våga ifrågasätta
- att handläggare får stöttning.

Det är viktigt att politiker och chefer stöttar sina handläggare så att de blir trygga i sitt beslutsfattande genom både uppbackning och utbildning i att hantera svåra utredningar.

Kommunerna har arbetat internt med utbildningar för att stärka kunskapen kring underrättelseskyldigheterna om både felaktiga utbetalningar men också felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Utbildningarna har förutom ökad kunskap och ett ökat antal underrättelser som skickas också lett till en beteendeförändring hos kommunens handläggare inom socialtjänsten. Upplevelsen har också varit att som en följd av kommunens arbete har även fastighetsägare blivit mer kunniga och aktiva gällande folkbokföringsfel. Kommunerna har uppmärksammat ett behov av kunskap kring de deltagande parternas verksamhet i syfte att stärka informationsöverföringen. Det handlar både om tydliggörande av kontaktvägar men också kunskap om vilken information som är relevant för vilken mottagare. Sammantaget ses att en ökad förståelse för de olika deltagande parternas uppdrag och arbetssätt vara en nyckel för god informationsöverföring även framöver. Men även kunskapen hos Skatteverket om olika konsekvenser hos andra myndigheter har ökat. Förutom felaktiga utbetalningar från

---

<sup>11</sup> Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 3 §

<sup>12</sup> Finansdepartementet, *Uppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplat till organiserad brottslighet*, Fi2020/02991/S3, 2020

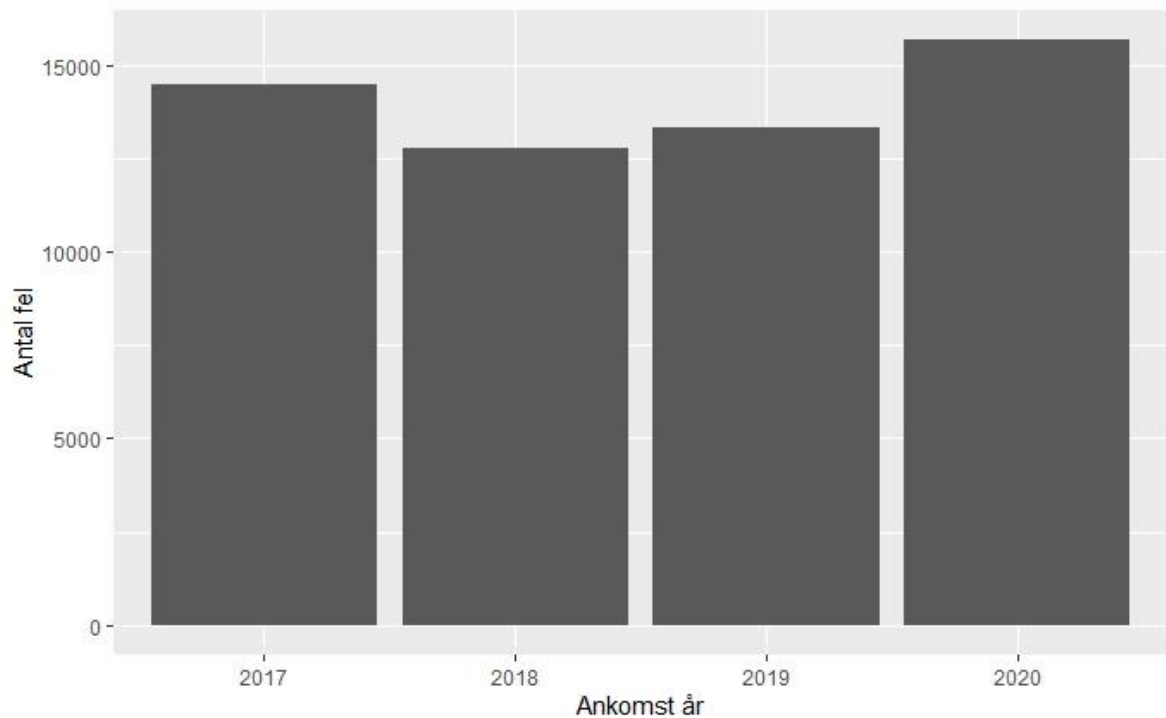
Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och kommunerna handlar det om att polisen på grund av de felaktiga uppgifterna i folkbokföringsdatabasen gör tillslag eller husrannsakan på fel platser.

Projektet har även bidragit till att problematiken med felaktig folkbokföring har kommit mer i fokus internt inom kommunerna, vilket kommer vara till nytta fortsatt arbete med att bekämpa välfärdsbrottslighet, såväl som hos allmänheten genom media. Medvetenheten kommer förhoppningsvis resultera i bättre underrättelser till Skatteverket om felaktig folkbokföring men också skapa ett mer kritiskt förhållningssätt hos kommunerna till bosättnings- och identitetsfrågor. I ett vidare perspektiv skulle kommunernas förmåga att underrätta även andra myndigheter öka, såsom Försäkringskassan, om olika typer av misstänkta fel. Kommunerna har också angett att medborgare genom projektet har fått ökad kännedom om att kommunerna samverkar med myndigheter vilket skulle kunna stävja välfärdsbrottsligheten.

### 3.2 Omfattningen av folkbokföringsfelen i samverkande kommuner

Under en fyraårsperiod har Skatteverket mottagit 56 223 underrättelser som föranlett en förändring för personer som varit bosatta i någon av de i piloten deltagande kommunerna. Dessa underrättelser avser 52 435 unika personer.

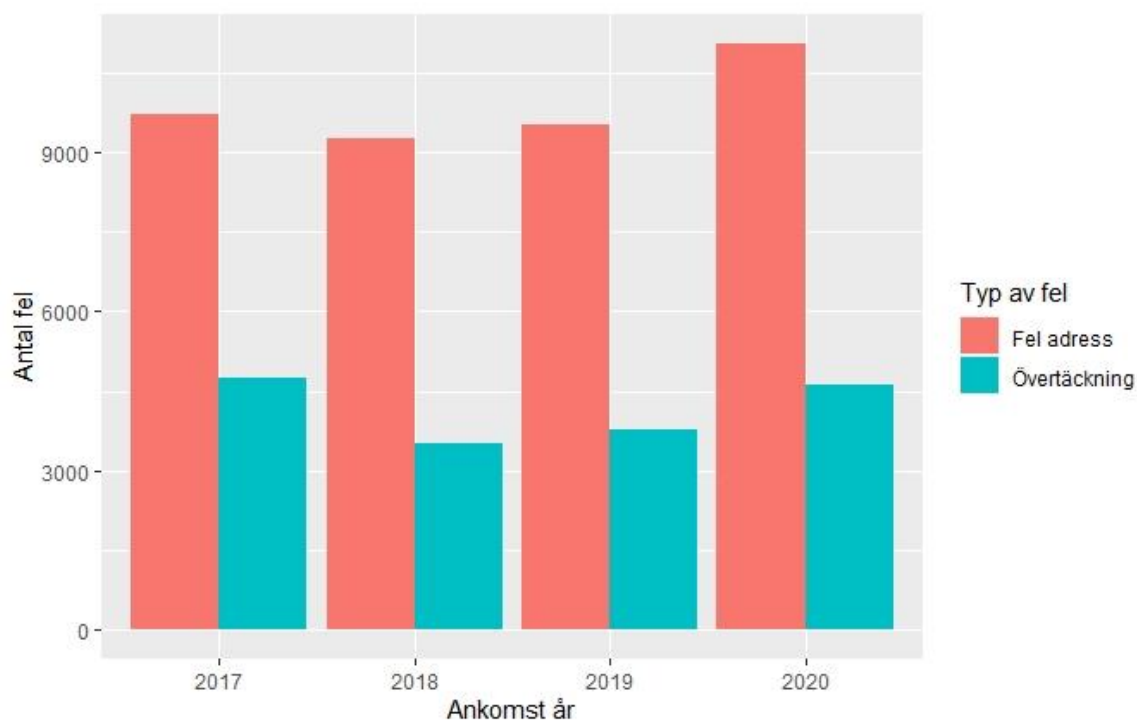
I figur 1 framgår antalet fel i deltagande kommuner fördelat per år beräknat enligt den osäkra modell rapporten använder.



Figur 1 Antal fel uppdelat per år

Av figur 1 kan utläsas att det över perioden har varit en relativ stabil nivå på antalet fel, med två år med minskat antal fel och som avslutas med en mindre ökning av antalet fel.

I figur 2 presenteras antal fel fördelat på typ av fel för perioden.

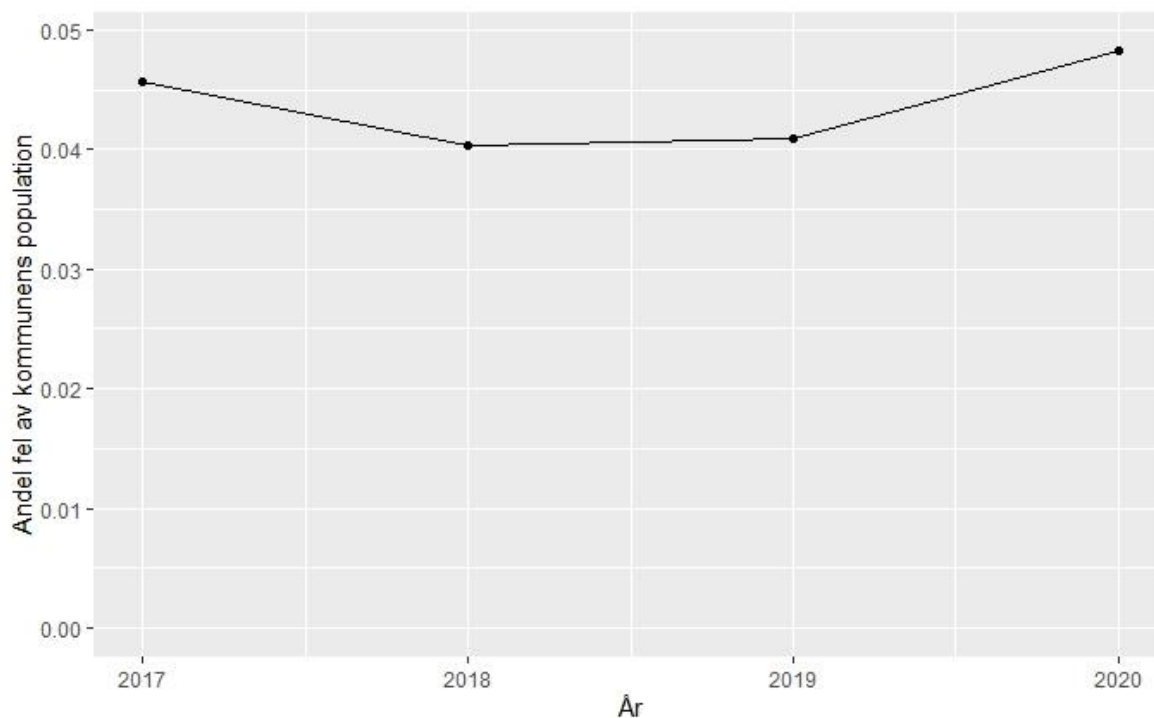


Figur 2 Antalet av olika typer av fel uppdelat per år

Figur 2 visar att de flesta fel avser felaktig adress och att en jämförelsevis mindre del rör övertäckning. Detta gäller för samtliga år. Samtidigt kan noteras att feltypen övertäckning ökar med 80 procent mellan 2017 och 2020 och för felen avseende adress är motsvarande ökning 112 procent.

Den uppskattade andelen felaktiga folkbokföringsuppgifter i förhållande till kommunernas population för de tre senaste åren framgår av figur 3.





Figur 3 Andelen felaktig folkbokföring i deltagande kommuner

Den relativt stabila andelen fel syns tydligt i figur 3. Det är en liten minskning av andelen från 4,6 procent för 2017 till ungefär 4 procent under 2018 och 2019. Därefter har andelen fel tilltagit mot ungefär 5 procent.

### 3.3 Folkbokföringsfelen i pilotprojektet

I uppdraget har de deltagande kommunerna uppmärksammat felaktiga folkbokföringar gällande bosättningsuppgifter som kopplar till oriktiga hyresförhållanden, olovlig andrahandsuthyrning och trångboddhet. Med trångboddhet avses inte en faktisk trångboddhet utan det faktum att det är många personer registrerade som bosatta på viss fastighet eller lägenhet men att någon faktisk bosättning inte föreligger. Eftersom folkbokföringsdatabasen saknar uppgifter om antal rum och yta, vilket är vanliga variabler tillsammans med antalet bosatta i andra mått på trångboddhet<sup>13</sup>, har enbart variabeln antalet folkbokförda kunnat användas. Fel i folkbokföringen kan dölja en faktisk trångboddhet eller vara en fiktiv trångboddhet. I någon kommun har det också uppmärksammats enstaka felaktigheter i folkbokföringen avseende identiteter.

Anledningar till att vara felaktigt folkbokförd kan vara flera och motiven kan vara både oavsiktliga såväl som avsiktliga. För de som är registrerade som bosatta på en fastighet med adress eller lägenhetsnummer handlar det om

- person som inte får vara folkbokförd där hen egentligen bor
- person har underlåtit att lämna in en anmälan om flytt/utvandring
- person vill disponera en lägenhet för att kunna få bidrag eller hyra ut i andrahand

<sup>13</sup> Se bland annat Boverket, *Rapport 2020:21 Mått på bostadsbrist Förslag på hur återkommande bedömningar kan utföras*, 2020, s. 22f

- person vill dölja var hen egentligen bor
- person vill använda lägenheten i annat syfte.

Motiv för att vara bosatt på annan fastighet med adress eller lägenhet än där personen är folkbokförd kan handla om att

- person inte får folkbokföra sig där hen egentligen bor (bostadsinnehavaren förlorar bidrag)
- person har inte rätt att bo i Sverige och undviker myndigheter
- bostaden är inte avsedd för bosättning (tomtmark, industrilokal)
- person bor på arbetsplatsen.

Felen som observerats i arbetet med pilotprojektet grupperas enligt Skatteverkets modell för att mäta folkbokföringsfel. Inom pilotprojektet har det varit vanligast att den felaktiga folkbokföringen har behövt korrigeras av Skatteverket utan anmälan. Detta har gjorts i 60 procent av utredningarna där det skett en ändring av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och resterande andel har förändrats utifrån en anmälan från personen.

De folkbokföringsfel som uppmärksammats inom pilotprojektet redovisas fortsättningsvis enligt typerna av fel enligt folkbokföringsmodellen.

### 3.3.1 Övertäckning

Inom pilotprojektet har lite fler än 36 procent, eller 335 av totalt 920, av avslutade ärenden handlat om att personer felaktigt har varit folkbokförda som bosatta i Sverige när de i själva verket skulle vara avregistrerade som utflyttade från Sverige. Utifrån dessa ärenden har Skatteverket skickat brottsanmälningar för 106 personer och 29 underrättelser om misstänkt felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet (FUT-underrättelser), vilket motsvarar ungefär 63 procent av alla brottsanmälningar och 65 procent av alla FUT-underrättelser som skickats från Skatteverket inom pilotprojektet.

De företeelser som påträffats inom feltypen övertäckning handlar om:

- skolbarn som uteblir från skolstarten
- pensionärer som har flyttat utomlands
- lägenheter med många personer folkbokförda.

För skolbarn som uteblir från skolstart handlar det ofta om hela familjer som flyttat utomlands men inte anmält de förändrade uppgifterna. Det är en företeelse som Försäkringskassan beräknar gäller för mellan 0,3 till 0,6 procent av alla barn som får barnbidrag och är folkbokförda med familjer. Denna typ av fel beräknas kosta minst 150 miljoner kronor i form av felaktigt utbetalda bosättningsbaserade förmåner.<sup>14</sup> Skatteverket har i piloten med kommuner även uppmärksammat att enskilda friskolor har gett sken av att barn har sin skolgång i Sverige för att fortsatt få tillgång till skolpeng för barnet. Inom denna företeelse har det också i många fall framkommit en olaga andrahandsuthyrning med konsekvensen att fastighetsbolagets kundregister inte stämt, att inkomstuppgifter inte stämt, felaktiga utbetalningar skett och en orättvisa på bostadsmarknaden har förelegat. Utredningarna har i många fall lett till att personerna försöker byta folkbokföringsort till en ny kommun för att på så sätt fortsatt undkomma en korrekt folkbokföring.

<sup>14</sup> Försäkringskassan, *PM 2021:1 Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige*, s. 29f

Skatteverket har svårt att sortera ut ärenden som rör skolbarn som misstänks vara utomlands. Det beror på den osäkerhet som finns i den juridiska tolkningen av urval inom folkbokföringsområdet. Även förmågan hos Skatteverket att rent tekniskt kunna hämta in relevant information från kommunerna för att få effektiv hantering hos Skatteverket har saknats inom pilotprojektet. Däremot har den kontinuerliga dialogen mellan Skatteverket och kommunerna lett till ett mycket gott resultat inom piloten specifikt just för att relevant information förs över och att det inom pilotprojektet har skapats arbetssätt och rutiner för att kunna hantera ärenden.

Kommunerna har uppmärksammat att denna feltyp kostar dem stora resurser i form av att de måste göra efterforskningar på alla barn som uteblir från skolan varje år. Kommunerna får ingen återkoppling från Skatteverket på om tidigare utredningar finner att barnen ska anses vara bosatta i Sverige och således är korrekt folkbokförda. Som en effekt av arbetet i pilotprojektet har antalet barn på kommunernas bevakningslista minskat vilket ger att kommunerna behöver lägga mindre resurser på att utreda eventuella missförhållanden. Arbetet mot denna feltyp har även gett konsekvenser för kommunernas vård- och omsorgsavdelningar, då felaktiga välfärdsutbetalningar för assistans har kunnat motverkas. Det ger även konsekvenser hos fastighetsbolagen i form av minskad olaga andrahandsuthyrning, då personen som är utomlands ofta hyr ut sin lägenhet under utlandsvistelsen.

Inom detta fel finns även pensionärer som har flyttat utomlands och som står folkbokförda på barnens folkbokföringsfastighet och adress. Det finns också personer som fortsatt vill få ersättningar såsom stöd, assistanstimmar eller andra förmåner i form av exempelvis vård från välfärdssystemet genom att vara felaktigt folkbokförda som bosatta i Sverige. Det kan också handla om att öka möjligheterna till svenskt medborgarskap eller behålla ett uppehållstillstånd genom att vara fortsatt felaktigt folkbokförd som bosatt i Sverige.

Det finns även de fall där flera personer är felaktigt folkbokförda på en och samma fastighet och lägenhet, en trångboddhet sett utifrån folkbokföringsdatabasen, där personer egentligen skulle vara avregistrerade som utflyttade. Upplevelsen utifrån kontrollärenden i pilotprojektet är att de underrättelser som avser trångboddhet, mätt enligt ett stort antal personer som är folkbokförda på samma adress eller lägenhet egentligen handlar om ett folkbokföringsfel och inte en faktisk trångboddhet.

### **3.3.2 Fel på adress**

Inom pilotprojektet har nästan 35,5 procent, eller 327 av totalt 920, av de avslutade ärendena avsett felaktigheter gällande adress. Utifrån dessa ärenden har Skatteverket skickat 83 brottsanmälningar och 30 FUT-underrättelser, vilket motsvarar ungefär 37 procent av alla brottsanmälningar och 35 procent av alla FUT-underrättelser som skickats från Skatteverket inom pilotprojektet. De företeelser som påträffats inom dessa fel har handlat om:

- personer som upplåter sin adress för registrering av bosättningsuppgifter till andra än den boende
- små lägenheter med många personer folkbokförda
- ungdomar som felaktigt anmäler flytt hemifrån exakt när de slutar gymnasiet
- personer som har barn på annan adress vilket indikerar på en så kallad skenseparation (hädanefter benämnt felaktiga folkbokföringar med relationskopplingar).

Även inom denna feltyp har den så kallade trångboddheten uppmärksamats, vilket inneburit att många personer står felaktigt folkbokförda på en given fastighet med adress och lägenhetsnummer men egentligen är bosatt på annan fastighet eller lägenhet.

För de kontroller som har genomförts är uppfattningen att personer är felaktigt folkbokförda på adress antingen för att de egentligen är utomlands (se 3.2.1 övertäckning) eller för att de inte ”kan” vara folkbokförda där de har sin egentliga dygnsvila. Underrättelserna om denna företeelse kommer oftast från fastighetsägarna som uppmärksammat att orimligt många personer är folkbokförda på fastigheten eller i lägenheten. Fastighetsägarna har oftast försökt att komma i kontakt med hyresgäst för att fråga vilka som bor på adressen. Svaret blir ofta att personen aldrig har bott i lägenheten men behövde en adress. Hyresgästen lämnar inte någon mer information om var personen faktiskt är bosatt.

Vid ytterligare kontakt med fastighetsbolagen upplevs det som att detta fenomen med att ”låna ut sin adress” till andra är relativt vanligt. Det kan vara till någon som ska vara utomlands ett tag eller en person som finns i närområdet men behöver en adress. Det har inte framgått i detta uppdrag några tydliga tecken på försäljning av adresser även om det inte kan uteslutas. Snarare verkar det som att personerna har någon relation som förenar dem, som släktskap, vänskap, arbete eller språk, och som innebär att de hjälper varandra. Ett sätt att minska dessa fel kan vara att straffbelägga de som tillhandahåller en adress för felaktig folkbokföring.

Av de ärenden som Skatteverket har utrett inom denna feltyp, fel adress inom Sverige, så har individen i 40 procent av fallen inte medverkat i att folkbokföringen ska bli korrekt. Det innebär att Skatteverket har fattat ett tvingande beslut om ändrad folkbokföring.

Fastighetsägarna har uppgett att det är svårt att veta hur många lägenheter som frigjorts med anledning av pilotprojektet för att en process att få tillbaka en lägenhet vanligtvis är långvarig. Fastighetsägare inom pilotprojektet ser dock den största vinsten med projektet att det blir lättare att ha koll på den faktiska bosättningen på deras fastigheter efter att Skatteverket fastställt vilka som ska anses bosatta på deras fastigheter. En fastighetsägare som deltagit inom projektet uppger att hela 17 procent av underrättelserna hitintills föranlett att hyreskontrakt sagts upp.

Anledningen till den felaktiga folkbokföringen drivs i många fall för att någon på adressen där den faktiska bosättningen föreligger får en ersättning eller för att personen hyr ut lägenheten olovligt. Skatteverket misstänker att det inte primärt är ersättningar till personer som är folkbokförda tillsammans med personen som får felaktiga ersättningar, utan det är större sannolikhet för att de felaktiga ersättningarna utgår för personer på fastigheten där personen egentligen är bosatt men inte folkbokförd. I de utredningar som hitintills genomförts har få brottsanmälningar gjorts och få underrättelser om felaktiga ersättningar skickats. Detta av anledningar som angetts i stycke 3.1.

Folkbokföringens förmåga att utreda och rätta den felaktiga folkbokföringen vid denna företeelse är begränsad. Kontraktsinnehavaren till bostaden lämnar ingen information om personens faktiska bosättning trots att personerna verkar ha en god kännedom om varandra. Personen vi utreder är därtill ofta snabb med att anmäla flyttning med felaktiga uppgifter till en ny fastighet och adress, ibland anmäls flera felaktiga uppgifter efter varandra. Ibland anmäls att flyttningen går till en fastighet och adress med många personer folkbokförda och en stark misstanke om att dessa personer också har felaktiga uppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen. Inom uppdraget har Skatteverket vidtagit vissa kontrollåtgärder i de flyttanmälningar som kommer in. Vid de tillfällen kompletteringar har krävts innan registreringen av de nya bosättningsuppgifter har ofta ytterligare anmälningar till ännu en ny adress kommit in för personen alternativt att kontraktsinnehavaren på den första flyttadressen

uppgger att personen bor där, men det finns inget kontrakt och hen behöver inte betala hyra eftersom hen är en vän.

I dialogen mellan Skatteverket och deltagande kommuner har det uppmärksammats att barn tillsammans med åtminstone en vårdnadshavare folkbokförs på vissa adresser för, vad som kan misstänkas, att barnet ska få tillgång till vissa specifika skolor. Detta eftersom bosättningen ofta senare ändras tillbaka till ursprungliga fastigheten.

Personerna som utreds har ofta inkomst från olika bolag eller annan arbetsgivare inom närområdet, vilket indikerar att de har sin dygnsvila och bosättning i nära anslutning till sin folkbokföringsfastighet. Det gör att folkbokföringens utredningsverktyg där uppgifter inhämtas från andra myndigheter blir mindre träffsäkra och blir mer utlämnade till att värdera uppgifter från den person som utreds samt den person vars adress anmäld flyttning går till. Korrekt folkbokföring försvåras om personer inte medverkar till korrekta uppgifter genom att inte svara på frågor och inte infinner sig på personliga inställelser, och där kontrollverktygen hos Skatteverket dessutom inte i tillräcklig grad ökar förmågan för Skatteverket att fastställa rätt uppgifter. Det kan handla om att låga inkomster försvårar vitesföreläggande eller att kontrollbesök inte uppnår rätt effekt för att personerna antingen inte öppnar ytterdörren eller inte identifierar sig. Ofta skickas istället flertalet flyttanmälningar in med felaktiga uppgifter om bosättningen vilket gör dessa ärenden utdragna och resurskrävande.

Det finns flera anledningar till att flera personer felaktigt folkbokför sig på en fastighet och adress. Alltifrån att personer har en ambulerande tillvaro, till att personen inte kan språket och får felaktig information från annan part eller att en person inte får skylta med relationen till annan person.

Kontrollutredningar där personer är felaktigt folkbokförda men fortfarande befinner sig inom landet ökar svårigheterna för Skatteverket att fastställa korrekta folkbokföringsuppgifter jämfört med när personer vistas regelmässigt utomlands. Det kan handla om olika typer av muntliga hyresavtal som återopas, betalning av hyra som inte kan styrkas och individens ord inte heller kan avfärdas, personer som intygar för varandra, personer som ofta flyttar mellan olika vänner och personer som ofta anmäler förändrade bosättningsuppgifter utan att kunna styrka dessa. Ofta leder svårigheten att kunna bevisa var den korrekta bosättningen egentligen ska vara till att personen folkbokförs under rubriken utan känd hemvist, vilket har skett i 37 ärenden inom pilotprojektet.

Ungdomar som felaktigt anmäler flytt hemifrån exakt när de slutar gymnasiet har upplevt ske för att minimera sannolikheten att inkomsterna för familjen minskas då vårdnadshavarens försörjningsplikt förändras med påverkan på bland annat utbetalningar av försörjningsstöd.

Fel i folkbokföringen som kopplar till så kallade felaktiga folkbokföringar med relationskopplingar är ofta svårutredda för både Skatteverket, kommunerna och fastighetsbolagen. Ett exempel är när ett gift par som lever tillsammans skapar en fiktiv separation genom att registrera sig som bosatta på två olika fastigheter och adresser. Att folkbokföra sig felaktigt som bosatt på viss adress för att ge sken av en separation syftar till att få åtkomst till felaktiga ersättningar såsom bostadsbidrag, underhållsstöd och försörjningsstöd. Det kan också handla om att få möjlighet till två olika bostäder då den ena bostaden kan hyras ut till en tredje person. Konsekvenser avseende utbetalningar för denna företeelse kan dock vara betydande, enligt uppgifter från Försäkringskassan har ett fall som har lett till återkrav på 160 000 kronor och ytterligare 40 000 kronor i ytterligare felaktiga utbetalningar stoppats tack vare korrigeringen i folkbokföringsdatabasen. Men konsekvenserna kan också handla om minskade utgifter för kommunerna när exempelvis vuxna personer som har fått beslut om

assistans visar sig ha sambo, då nära inpå halveras tiden för hushållssysslor då assistenten till exempel inte ska städa sambons del.

Felen i folkbokföringen som inte sker avsiktligt verkar uppstå i stor utsträckning för att personer inte har korrekt information. Det verkar vanligt att få (felaktig) information om var man ska vara folkbokförd från vänner och bekanta och det upplevs finnas allvarliga brister i kunskapen om folkbokföring i populationen som utretts hitintills. Inom pilotprojektet har 158 ärenden avslutats med att personerna har anmält sina förändrade bosättningsuppgifter, dock först efter att en kontroll har initierats hos Skatteverket. Ytterligare 31 har anmält förändrade bosättningsuppgifter innan Skatteverket initierat kontroller. Antalet som anmält var dock färre än de som Skatteverket behövt fatta beslut utan anmälan. Folkbokföringsuppgifterna bygger i stort på tillit - att personer anmäler korrekta förändringar. För att stärka förtroendet och viljan att bidra skulle Skatteverket kunna lämna information om folkbokföringen och begära en bekräftelse på att personen läst och förstått informationen vid exempelvis flyttanmälningar.

Upplevelsen inom pilotprojektet är att det verkar finnas en social norm om att "alla agerar" på ett visst felaktigt sätt och att individen därför inte upplever sig ha agerat felaktigt. Både kunskapen om folkbokföring och respekten för lagstiftningen förefaller vara låg hos personerna. Nonchalansen för lagstiftningen kan bero på att personerna tidigare har utretts och att dessa utredningar antingen har lagts ner eller att personerna efter tidigare genomförda utredningar ändå enkelt har kunnat anmäla nya felaktiga uppgifter. Skatteverket har uppmärksammat att vissa återkommande personer ofta har felaktiga uppgifter registrerade i folkbokföringen och kontrollerna verkar inte öka viljan hos personerna att anmäla korrekta uppgifter.

Förutom de fel i folkbokföringen som beror på att personer inte har anmält vad de ska eller att de anmält felaktiga uppgifter om bosättning har även pilotprojektet uppmärksammat ett behov av registervård gällande lägenhetsnummer. Det handlar dels om att kommunerna inte ska tilldela lägenhetsnummer utan att kontrollera att bygglov beviljats men också att Skatteverket inte ska kunna folkbokföra med andra nummerserier än de i lägenhetsregistret angivna, tilldela med helt felaktiga nummer eller skapa nya nummer som inte sedan kommunerna noteras om.

### **3.3.3      Undertäckning**

Inom pilotprojektet har inga ärenden hanterats som avser felaktigheter gällande undertäckning. I dialogen med kommunerna har felet uppmärksammat och diskuterats, som exempelvis madrassboenden, men inga underrättelser om felet kopplat till undertäckning har skickats från kommunerna. Eftersom det inte har förekommit ärenden av denna feltyp inom pilotprojektet så saknar vi djupare kunskap om företeelsen. Skatteverket tror att de utökade reglerna kring kontrollbesök skulle kunna stärka Skatteverkets förmåga att hämta kunskap och agera på företeelsen genom en samverkan med både kommuner, fastighetsföretag samt polisen.

### **3.3.4      Andra egenskapsfel**

I arbetet med pilotprojektet har även ett fall av felaktigheter gällande identitet stötts på. Det handlar om att en person folkbokfört sig i Sverige med dubbla identiteter. Mycket tack vare användandet av personlig inställelse har folkbokföringsdatabasen kunnat korrigeras och individens olika personnummer har kopplats samman och ärendet har brottsanmälts.

Identitetsfel upptäcks och underrättas framförallt av andra ingivare än kommunerna och i samband med upptäckten av strategiska adresser.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Skatteverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*, 2021

## 4 Analys och diskussion

Utifrån resultatet av skattningen inom pilotprojektet dras slutsatsen att det finns felaktigheter gällande bosättning i folkbokföringsdatabasen. Andelen fel i de deltagande kommunerna beräknas ligga på runt 5 procent och andelen har ökat något under de senaste 3 åren. Både feltypen övertäckning och fel adress har ökat, där felaktigheter gällande adress är den feltyp som har ökat mest.

Den generella bilden efter genomförda pilotprojekt är att kunskapen om folkbokföring är låg.

Vi kan även utifrån arbetet i pilotprojektet konstatera att det är av vikt att kommunikationen fungerar mellan alla parter för att få till en effektiv kontroll och möjligheterna att kunna säkerställa korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen likväl som korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Kommunikationen kräver både tydliga kanaler men också tydlighet i syfte och avgränsning för att uppnå bästa effekter av kontroller. Strukturen måste finnas mellan såväl som inom organisationerna. Det är av vikt att kommunerna har en gemensam strategi och kontinuerligt kunskapsutbyte för att effektivisera arbetet med att förebygga välfärdsbrott. Skatteverket ser positivt på utredningens förslag om ny lagstiftning som stärker det brottsförebyggande arbetet där kommuner ska arbeta med och ta ansvar för dessa frågor.<sup>16</sup> Lagkravet gör att alla kommuner bör kunna ta fram en organisation och struktur för att arbeta med brottsförebyggande frågor vilket antas underlätta dialogen med kommuner i dessa frågor framöver. Denna struktur har i arbetet med pilotprojektet byggts upp och skapat ett kunskapsutbyte som samtliga parter anser har varit nyckeln till ett lyckat pilotprojekt.

Informationen i form av underrättelser som kommer till Skatteverket behöver dock förbättras, särskilt från kommunernas socialtjänst. Skatteverket å sin sida behöver förbättra möjligheterna för kommunerna att ta del av uppdaterade folkbokföringsuppgifter framförallt efter att kontroller genomförts hos Skatteverket. På sikt behöver dock det resursintensiva och personberoende som nu finns mellan samverkan parter byggas bort.

Beroendet kan byggas bort främst genom att delning av, för kontrollen, nödvändig information i större utsträckning kan överföras mellan kommunerna och Skatteverket. Kommunerna ska känna sig trygga med vilken information de kan lämna samt kunna hämta relevant information. Skatteverket å sin sida ska kunna vara trygg i vilken information de kan både begära men också lämna ut. Det kan även handla om att kommuner behöver fortsatt arbeta för att utbilda medarbetare i både folkbokföring- och sekretessfrågor.

En förstärkt juridisk trygghet i frågor om sekretess skulle framöver kunna möjliggöra ett större digitalt informationsutbyte mellan kommuner och Skatteverket gällande folkbokföringsfrågor. Om informationsutbytet kan bli mer digitalt skulle både kommunerna kunna hämta relevant information från Skatteverket men även att Skatteverket kan begära mer nödvändig information.

Ett annat sätt att förbättra informationsdelningen kan handla om att fortsatt driva samverkan mellan Skatteverket och kommunerna för att tydliggöra på en aggregerad nivå vilken information som kan lämnas mellan parterna och på vilket sätt. Detta tillvägagångssätt kräver dock fortsatt resursintensiv samverkan och tydliga kanaler. Även för fastighetsbolagen behöver Skatteverket se över hur informationen kan skickas snabbare och effektivare gällande misstänkta fel i folkbokföringen.

---

<sup>16</sup> SOU 2021:49, *Kommuner mot brott*, 2021



Arbetet inom pilotprojektet har framförallt lett till en ökad förståelse hos alla parter om vilken information som respektive aktör besitter och vilka verktyg som står respektive aktör till buds för att lösa olika typer av felaktigheter.

Utifrån arbetet i pilotprojektet har förbättringspotential gällande informationshanteringen uppmärksammats. Idag anser Skatteverket att det saknas juridiska förutsättningar för att kunna göra urval. För att kunna stärka förmågan att utifrån riskbedömningar prioritera arbetet med att minska felen i folkbokföringen behöver Skatteverket den juridiska förmågan att kunna göra urval. Om Skatteverket får juridiska möjligheter att göra urval skulle Skatteverket också kunna ta fram riskindikatorer kopplat till populationen och dela dessa riskindikatorer med samverkande parter.

Genom ökade kunskaper om de samverkande parternas verksamheter har förmågan att agera effektivt ökat. Det har både handlat om att utöka informationsdelningen för en effektivare kontroll genom att informationsmottagare bättre kunnat förstå vilka felaktigheter som misstänks, som exempelvis när skolbarn misstänks vara utomlands. Men även återkopplingen tillbaka till kommunerna om eventuella förändrade folkbokföringsuppgifter vilket kan bespara kommunerna en onödig kontroll. Det handlar även om en utökad förståelse för konsekvenser av felaktig folkbokföring hos samverkande parter vilket är viktigt för att kunna prioritera dessa fel framöver. Den utökade kunskapen som vunnits gällande barn som uteblir från skolstarten kommer att göra att Skatteverket kan effektivisera sina kontroller för företeelsen även framöver.

Folkbokföringsfelen som uppmärksammats inom pilotprojekten korrigeras oftast av personerna själva, då vanligast efter att Skatteverket startat kontroller. Det kan handla om okunskap eller oförmåga att anmäla korrekta uppgifter vid exempelvis flytt till utlandet. Skatteverket bör arbeta för att stärka förmågan hos den enskilde att kunna göra rätt, till exempel genom e-tjänst för att anmäla utlandsflytt. Det kan också handla om att kommunerna i större utsträckning bistår med information om folkbokföring till sina invånare. Erfarenheten från pilotprojektet var att detta arbetssätt gav goda resultat då personer ofta anmäler korrekta uppgifter vilket är till gagn för hela samhället.

Felen kan även handla om att personer vill tillgodogöra sig fördelar som de egentligen inte har rätt till genom att ha felaktiga uppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen. Enstaka informationsöverföringar mellan samverkande parter råder inte bot på dessa felaktigheter som kräver kontroller, ibland flera, för att säkerställa rätt uppgifter. Det verkar som att dialogen mellan samverkande parter behöver vara mer kontinuerlig för att kunna säkerställa korrektheten i folkbokföringsregistret genom kontroller effektivt.

För de personer som felaktigt har tillgodogjort sig fördelar som de inte har rätt till genom en felaktig folkbokföring behövs en lagändring för att Skatteverket ska kunna skicka underrättelser om felaktiga utbetalningar. Eftersom det oftast inte är personen vars folkbokföring är felaktig som också felaktigt uppbär ersättning från välfärdssystemet, utan en person i dess direkta närhet men vars folkbokföring inte är felaktig. Även kommunernas kunskap skulle behöva öka om att anmäla folkbokföringsbrott direkt till polisen. Genom att införa ett fristående brott med särskild straffbestämmelse i folkbokföringslagen för medhjälp till folkbokföringsbrott finns det möjlighet att lagföra de som möjliggör folkbokföringsbrott.

För att få ökad effekt gällande brottsanmälningar är det viktigt att det finns en sammanhållen bild och kompetens över riket och i alla led för att ett anmält brott ska hanteras på det sätt som ger störst effekt och nytta för samhället. Det behövs ökad kunskap och förståelse för att ett folkbokföringsbrott sällan existerar ensamt utan är en möjliggörare för andra brott, felaktig

folkbokföring är förekommande bland annat, när det kommer till misstänkta bidragsbrott eller brott mot utlänningslagen.

Kontrollerna för att säkerställa rätt folkbokföring kan stärkas genom att möjliggöra förbättrad informationsinhämtning. Det kan handla om att ge juridiska förutsättningar för att kunna begära in kontoutdrag för personer som kontrolleras eller få möjligheter att spåra IP-nummer och använda denna uppgift för att styrka en korrekt registrering i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket och kommunerna ser också att ett offentligt register<sup>17</sup> över bostadsrätter kan stärka möjligheterna till korrekt folkbokföring men också korrekta uthyrningsförhållanden. Det kan även handla om att stärka den juridiska förmågan att kunna hämta in information från andra stater, i första hand stater inom EU, om personer som har flyttat utomlands men inte anmält flytt.

Den upplevda orsaken i många fall till en felaktig folkbokföring handlar om att personer inte har fått tillräckligt med stöd för att kunna göra rätt. Detta skulle Skatteverket kunna stärka genom att öka informationsspridningen. Om den juridiska förmågan stärks att hämta in information från andra stater om personer som flyttat utomlands men inte anmält detta skulle även efterföljande tekniska lösningar underlättas för att effektivt kunna föra över informationen till Skatteverket.

I arbetet med att skapa rätt förutsättningar för den enskilde ligger att Skatteverket och kommunerna tillsammans ser till att informationen i lägenhetsregistret är uppdaterad och korrekt. Skatteverket behöver undersöka möjligheterna att omöjliggöra registrering av orimliga siffror som lägenhetsnummer. Samtidigt behöver kommunerna se till att inga lägenhetsnummer tilldelas som inte stämmer med byggloven. I samarbete med Lantmäteriet skulle felposter kunna skickas från folkbokföringsdatabasen när ett lägenhetsnummer registreras som inte finns i lägenhetsregistret för en person. Denna felpost skulle då nå kommunerna för åtgärd. Detta system skulle kunna fungera likt systemet för adressättning av fastighet. Några av kommunerna har också fördjupat sig i frågor kring kommunernas roll som förvaltare av lägenhetsregistret och jämfört sina arbetssätt vilket bland annat lett till att bygglov efterfrågas inför tilldelning av lägenhetsnummer.

De utökade befogenheterna som föreslås beträffande kontrollbesök kommer enligt vår bedömning föranleda en justering av Skatteverkets kontrollstrategi inom folkbokföringen. De utökade befogenheterna kommer leda till ökad närvaro och kunskapshöjande arbete i områden med större risk för felaktigheter i folkbokföringen. Skatteverket bedömer att detta kommer öka förutsättningarna för korrekt folkbokföring givet att resursökningen enligt budgetunderlaget genomförs.<sup>18</sup>

Skatteverket arbetar långsiktigt med en teknisk förnyelse som kommer att leda till att vi lättare kan hantera information men kräver ett omfattande arbete inom både teknisk utveckling, analys och arbetssätt både inom Skatteverket och tillsammans med andra myndigheter och aktörer. Utvecklingen syftar till att förebygga felet genom att underlätta en korrekt folkbokföring samtidigt som det stärker Skatteverkets förmåga att kontrollera. Förnyelsen kräver en teknisk och rättslig utveckling som behöver ske parallellt för att den ska kunna få full effekt.

Utifrån de erfarenheter som dragits av pilotprojektet kommer Skatteverket fortsatt i samverkan arbeta med informationsspridning för att etablera mer kunskap om folkbokföringen i

---

<sup>17</sup> Kommittédirektiv 2020:123, *Ett offentligt register för bostadsrätter*, 2020

<sup>18</sup> Skatteverket, Skatteverkets budgetunderlag för 2023-2025, s. 19

kommunerna i enlighet med regleringsbrevet.<sup>19</sup> Skatteverket behöver skapa förutsättningar för enklare kontaktvägar mellan kommunerna och Skatteverket, vilket varit en viktig faktor för framgången i pilotprojektet. För att kunna genomföra förnyelsearbetet behöver dock Skatteverket bättre resursmässiga förutsättningar.

Skatteverket är ansvarig för folkbokföringen men det är ett gemensamt ansvar för samtliga myndigheter och kommuner att säkerställa att Skatteverket får information och förutsättningar för att upprätthålla korrekt folkbokföring.

Sammantaget är bilden utifrån pilotprojektet att det måste finnas ett gemensamt ansvar för korrekt folkbokföring. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet hanterar uppgifter om befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden. Syftet med folkbokföringen är att tillgodose samhällets behov av dessa uppgifter. Skatteverket lämnar dagligen uppgifter från folkbokföringsdatabasen till statliga myndigheter, kommuner, regioner och Statens personadressregister (SPAR). Uppgifterna används sedan som underlag för beslut och åtgärder i olika samhällsfunktioner.

Om det är fel i folkbokföringsdatabasen påverkar det hela samhället.

---

<sup>19</sup> Regleringsbrev 2022 Myndighet Skatteverket - Ekonomistyrningsverket (esv.se)

## 5 Rekommendationer och behov av regeländringar

Efter genomfört pilotprojekt och med den kunskap och erfarenhet som dragits av projektet lämnas följande rekommendationer.

### 5.1 Rekommendationer

Nedan lämnas rekommendationer.

#### 5.1.1 Ökad samverkan

Att arbeta med samhällsnyttan i fokus innebär att myndigheter och kommuner behöver samverka på ett effektivt och strukturerat sätt. Myndigheterna har inte tillräckliga resurser för att kontrollera bort alla fel. Därför måste det brottsförebyggande arbetet fortsätta att öka. En viktig del är att öka förståelsen och kunskapen om hur brott begås och sprida den mellan myndigheterna. Myndigheterna måste arbeta utifrån en helhetssyn, vilket kan innebära att den egna myndigheten arbetar med åtgärder vars största effekt uppstår i en annan myndighets verksamhet. Vi har i piloten sett att vissa problem bara kan lösas genom att arbeta tillsammans.

För att kunna samverka krävs förutsättningar. Samverkan tar mer tid än att bara göra enskilda kontroller hos myndigheterna, men har ett stort värde och kan leda till effektivare hantering av gemensamma problem. När kommunerna kommer att arbeta mer brottsbekämpande<sup>20</sup> framöver är det av extra vikt att utveckla samverkansformerna tillsammans med Skatteverket. I piloten har vi sett att det är viktigt att bygga upp tydliga ingångar för att kunna samverka. Vi har även arbetat både på en strategisk nivå med samordning och på en operativ nivå i form av regelbundna möten mellan handläggarna. Att erhalla offentlig information av varandra (se stycke 5.8) leder till bättre samverkan och effektivare verksamheter hos myndigheter och kommuner.

Den kunskap vi erhållit genom att samverka djupare under en begränsad tid med åtta kommuner har hjälpt oss att förstå och tillsammans utveckla arbetssätt som kan appliceras inom alla Sveriges kommuner. Sveriges kommuner och regioner (SKR) är en naturlig länk som kan hjälpa till att sprida lärdomarna. Att fortsätta och utveckla samverkan mellan Skatteverket och olika förvaltningar inom kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner och andra myndigheter kan ge stora samhällsvinster.

Kommunernas behov och förväntningar på Skatteverkets folkbokföringsverksamhet kan dock inte tillgodoseas med nuvarande rättsliga och resursmässiga förutsättningar. Trots de bristande förutsättningarna finns det givetvis redan idag potential för att utveckla samverkan för att motarbeta felen i folkbokföringen. Flera konkreta åtgärder har identifierats i pilotprojektet. Stora positiva effekter kan uppnås genom att öka kunskapen i kommunerna om folkbokföringen i allmänhet och dess koppling till missbruk av välfärdssystemen i synnerhet. Det finns även en stor potential i att utveckla samverkan med allmännyttiga och privata bostadsföretag.

#### 5.1.2 Information som leder till ökad kunskap om folkbokföringen

Skatteverket behöver fortsatt arbeta med informationsspridning såväl direkt till kommuner likväl som på Skatteverkets hemsida för att öka förutsättningarna för både korrekt folkbokföring men också stärka kommunernas förmåga att kunna agera mot välfärdsbrott. Skatteverket bör även fortsatt skapa förutsättningar för enkla kontaktvägar mellan

---

<sup>20</sup> SOU 2021:49, *Kommuner mot brott*, 2021

kommunerna och Skatteverket samt öka kommunernas förmåga att agera på Skatteverkets information.

### **5.1.3 Underrättelser med högre kvalitet**

Den nya underrättelseskyldigheten att lämna uppgift om misstänkt felaktig folkbokföring infördes den 18 juni 2021. Med stöd av den nya lagen fick socialförvaltningarna möjlighet att lämna underrättelse trots att deras verksamhet omfattas av stark sekretess. Vi ser stora variationer i informationen. Det kan handla om att man lämnar för lite information eller inte specificerar vilken uppgift som är fel. Det har resulterat i att deras lämnade underrättelser har haft en lägre ändringsfrekvens i Skatteverkets folkbokföringskontroller jämfört med övriga underrättelser som lämnats i piloten.

För att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen återspeglar verkliga förhållanden är det angeläget att den kunskap som finns om förhållanden som kan medföra att de registrerade uppgifterna ska ändras också kommer till Skatteverkets kännedom. Genom ett utökat informationsutbyte kan dessa aktörer bidra till att uppmärksamma Skatteverket på felaktiga uppgifter och därmed stärka kvaliteten på folkbokföringsuppgifterna.

Då lagstiftningen är relativt ny och tillämpningen av § 32 c varit varierande anser vi att kommunerna behöver fortsätta arbeta med tolkning och tillämpning av lagstiftningen. Skatteverket ser fördelar med att SKR är delaktig i processen.

Om kommunerna använder en alltför restriktiv tolkning kan det till och med bli förtroendeskadligt, då Skatteverket inte kan ändra den felaktiga folkbokföringen. Personen vet att kommunen lämnat in en underrättelse om felaktig folkbokföring. Hen har kommunicerat med Skatteverket och hävdar att hen bor på den adressen, trots att kommunen har tillgång till information som kan leda till att Skatteverket kan ändra i folkbokföringen.

## **5.2 Behov av regeländringar**

Nedan några förslag som kräver lagändringar.

### **5.2.1 Införandet av ett offentligt ägarregister över bostadsrätter**

I pilotprojektet har vi sett att det finns personer som äger bostadsrätt, men väljer att behålla sin hyresrätt och fortsatt vara folkbokförd på den och hyra ut olovligen. För att minska den felaktiga folkbokföringen, olovliga och svarta handeln med hyresrätter är införandet av ett offentligt ägarregister över samtliga bostadsrätter ett sätt att minska felen. Det offentliga registret bör kunna användas för att ge folkbokföringen möjlighet att tillsammans med de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen välja ut ärenden för folkbokföringskontroll, det vill säga göra urval baserade på de offentliga uppgifterna. Skatteverket ser fördelar med sådant register som utredningen om ett offentligt register för bostadsrätter (Fi 2020:10) arbetar med.

### **5.2.2 Förtydligande i felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen**

Deltagande kommuner är frustrerade över Skatteverkets tolkning av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (FUT). I nuläget underrättar Skatteverket utbetalande myndigheter först när vi i pågående folkbokföringsärende *vet* att en utbetalning finns, men *antar* att den eventuellt kan vara felaktig. I praktiken innebär det att Skatteverket inte har rättsliga förutsättningar att aktivt ta in information som bekräftar att en felaktig utbetalning har skett för någon annan än den vars folkbokföring Skatteverket

utreder. Utifrån denna tolkning kan inte Skatteverket i normalfallet anmäla en misstänkt felaktig utbetalning som möjliggjorts genom en annan persons felaktiga folkbokföring.

### **5.2.3 Tredjemansföreläggande**

Folkbokföringen saknar möjlighet att kontrollera och säkerställa korrekta bosättningsuppgifter från annan än personen det gäller och utifrån underrättelser från andra myndighet med mera. I bosättningsutredningar kan handläggaren be den som utreds att komplettera sitt ärende med handlingar som styrker bosättning i Sverige genom till exempel kontoutdrag. Denna hantering baseras på frivillig medverkan, men om personen inte vill medverka saknar vi möjlighet att få in uppgifterna på annat sätt. Folkbokföringen har ett behov av rättslig möjlighet att kräva in uppgifter från tredjeman vid kontroll i folkbokföringsärenden för att få ett starkare bevisläge då personen inte vill samarbeta. Detta verktyg bör användas först när det är nödvändigt för bedömningen av frågan om folkbokföring och när det inte går att fastställa den enskildes bosättning på annat sätt. Det intrång i den personliga integriteten som detta kan innebära får mätas mot de ökade möjligheterna att motverka välfärdsbrottslighet.

Folkbokföringen bör ges möjligheten att förelägga en juridisk person, näringsidkare eller person att lämna sådana uppgifter som behövs för kontroll och komplettering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

De rekommendationer för regelförändringar som lämnats i tidigare pilotprojekt<sup>21</sup> kvarstår och beskrivs nedan.

### **5.2.4 Äkta och unika identiteter kräver biometriska data**

För att få bukt med identitetsrelaterad brottslighet måste identiteter vara äkta och unika, vilket kan säkerställas med biometriska data. Samtliga deltagande kommuner i piloten och deltagande myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet är eniga om att biometriska uppgifter kopplat till identitet bör införas i Sverige.

Om identiteten inte är korrekt, utan falsk, köpt, utnyttjad, eller kapad, kan personen få tillgång till rättigheter och förmåner den egentligen inte har rätt till. Det kan handla om skola, sjukvård och bidrag. När folkbokföringen blir fel och felaktiga bidrag betalas ut eller brott begås, är det svårt att hitta personen bakom identiteten och att ställa den till svars, väcka åtal eller kräva tillbaka bidrag.

Det går idag överta någon annans BankID och göra alla ärenden digitalt, utan att någon upptäcker felet. Kraven på styrkta uppgifter som verifierar identitet får inte vara lägre i den digitala världen än i den fysiska. Även digitalt behövs brottsförebyggande arbete och där är biometriska data ett viktigt verktyg.

Identitetsrelaterad brottslighet drabbar samhället, företag och enskilda och bidrar till otrygghet.

Sedan den 1 juli 2018 finns en möjlighet att avregistrera falska identiteter i folkbokföringen. Det innebär att ett personnummer, likt för en avliden person, inte längre kan användas i praktiken. Motsvarande möjlighet saknas dock i dag för annan identitetsproblematik, till exempel de utnyttjade och kapade identiteterna. Inom folkbokföringen saknas fortfarande

---

<sup>21</sup> Skatteverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*, 2021

kraftfulla rättsliga förutsättningar. Sverige behöver en samlad identitetsförvaltning, som ger äkta och unika identiteter. För att uppnå det krävs biometriska data, som både kan delas och kopplas till digital identitet.

### **5.2.5 Myndigheter och kommuner bör få dela uppgifter**

I Sverige gäller långtgående sekretess mellan de olika offentliga aktörerna. Det motiveras av skyddet av den personliga integriteten. Dock innebär det att felaktiga utbetalningar görs eftersom myndigheterna inte har tillgång till varandras uppgifter. Reglerna för sekretess mellan myndigheter, kommuner och samhällsfunktioner måste därför ses över, så att myndigheter kan arbeta mot välfärdsbrottslighet även i den löpande, dagliga verksamheten. I dag kan inte myndigheter samverka och dela information i enskilda ärenden på ett enkelt och effektivt sätt även om det är offentliga uppgifter hos myndigheterna.

För effektiv samverkan måste vi få digital tillgång till bland annat offentlig information.

I dag går det att vistas i Sverige med oklar identitet, utan arbetstillstånd eller uppehållsrätt, men folkbokföringen kan inte meddela andra kommuner eller myndigheter eftersom den legala möjligheten att underrätta om oklar identitet saknas. Myndigheter får bättre kontroll över vilka som vistas i landet, är utvandrade, har utnyttjade eller kapade identiteter eller vistas här olovligt om de får ökad rätt att meddela varandra och ta del av varandras uppgifter digitalt.

På det sättet kan vi även kraftigt minska folkbokföringens roll som brottsverktyg vid välfärdsbrott.

### **5.2.6 Bättre möjlighet för Skatteverket att göra urval**

Enligt 32§ folkbokföringsförordningen (1991:749) ska alla myndigheter och kommunala verksamheter meddela Skatteverket misstänkt felaktig folkbokföring. Ändringen gäller även andra uppgifter än adresser i folkbokföringen.

Förändringen väntas ge fler underrättelser till Skatteverket. Folkbokföringen måste därför ges möjlighet att välja ut rätt ärenden för utredning, det vill säga göra urval baserade på folkbokföringsdatabasen samt andra myndigheters uppgifter som inkommer till folkbokföringen eller är offentliga uppgifter.

I dag får inte folkbokföringen göra maskinella urval för kontroll där offentliga uppgifter från andra myndigheter eller andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket används.

### **5.2.7 Behov av att straffbelägga möjliggörarna**

Inom organiserad brottslighet finns olika typer av möjliggörare, som genom sitt agerande medverkar till att organiserad brottslighet kan använda folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg. Personer som tillhandahåller folkbokföringsadresser för felaktig folkbokföring i brottsupplägg har en viktig roll och utgör en form av möjliggörare för organiserad eller allvarlig ekonomisk brottslighet.

I syfte att avskräcka möjliggörare bör det införas en straffbeläggning för till exempel medhjälp till folkbokföringsbrott.

Det bör hanteras i den fortsatta beredningen av den lämnade statliga offentliga utredningen, SOU 2021:57. Ett medskick är att man kan göra ett tillägg i 42 § första stycket andra meningen i folkbokföringslagen enligt följande ”...eller den som tillåter någon att felaktigt folkbokföra sig

på en fastighet eller lägenhet”.

### **5.2.8 Styrkt identitet vid köp av fastighet**

Lantmäteriet kontrollerar inte utländska ägares identitet i samband med fastighetsöverlåtelser. Det finns personer med oklar identitet eller samordningsnummer som förvärvar fastigheter, utan synbar möjlighet att finansiera köpet, kort efter att de kommit till Sverige. De misstänks agera som bulvaner för fastighetsinnehav åt andra och att fastighetsförvärven är ett led i organiserad brottslighet. Det bör utredas om Lantmäteriet ska få lagstadgad skyldighet att kräva styrkt identitet av köpare och säljare av fastigheter i Sverige innan lagfart kan utfärdas.



## 6 Referensförteckning

Boverket, Rapport 2020:21 Mått på bostadsbrist Förslag på hur återkommande bedömningar kan utföras, 2020

Finansdepartementet, Uppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet, Fi2020/02991/S3, 2020

Finansdepartementet, Uppdrag till Skatteverket att motarbeta felaktig folkbokföring, Regeringsbeslut Fi2020/05097, 2020-12-17

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Försäkringskassan, PM 2021:1 Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige

Kommittédirektiv 2020:123, Ett offentligt register för bostadsrätter, 2020

Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Skatteverket, Kvalitetsuppföljning av folkbokföringsregistret, 2018,

Skatteverket, Kvalitetsuppföljning av folkbokföringsregistret, 2018

Skatteverket, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, 2018

Skatteverket, Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet, 2021

Skatteverket, Skatteverkets budgetunderlag för 2023-2025, 2022

Skatteverket, Skatteverkets Årsredovisning 2021

SOU 2021:49 Kommuner mot brott, 2021

Uppdrag till Skatteverket att motarbeta felaktig folkbokföring, Regeringsbeslut Fi2020/05097, 2020-12-17

## 7 Bilaga

Exempel på felaktig folkbokföring som uppmärksammats inom pilotprojektet.

I Sverige finns det många bosättningsbaserade ersättningar och bidrag som betalas ut av bland annat Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetslöshetskassor, Arbetsförmedlingen och kommuner. Detta medför att folkbokföringen får en central betydelse och blir likt en grindvakt in till det svenska välfärdssystemet. Det förekommer en del personer/grupper i samhället som utnyttjar tryggheten i samhället i syfte att göra sig en ekonomisk vinning genom att medvetet använda sig av en felaktig folkbokföring. Detta görs i syfte att tillförskaffa sig bidrag som man egentligen inte har rätt till eller tvärtom för att gömma sig för olika myndigheter.

### Skenseparation

Par med barn som egentligen är sammanboende men uppger sig vara separerade och ensamstående för att få ut mer pengar från stat och kommun. Oftast är det mannen som folkbokför sig felaktigt på en annan adress än den övriga familjen och kvinnan saknar inkomst från arbete. Mannens Den anmälda flytten sker många gånger till bostäder med små ytor i förhållande till antal folkbokförda personer och där dessa oftast har ingen relation till varandra. Det förekommer även att folkbokföringen sker hos en släkting eller en bekant och på så sätt kan den kvarvarande föräldern få ut mer i bidrag.

Skenseparationer är svårutredda eftersom personerna hjälps åt genom att backa upp varandras historia och styrka oriktiga uppgifter. En annan utmaning har varit efterkonstruktioner av uppgifter och handlingar samt flyttanmälan till flera olika adresser. Utredningen tar mycket lång tid än den borde och en korrekt folkbokföringsadress blir svår att uppnå.

### Olovlig andrahandsuthyrning

I en del fall med skenseparationer kan paret ha hyreskontrakt på var sin lägenhet, och den ena parten hyr ut lägenheten olovligt trots att den fortsätter att bo kvar hos sin partner. Förutom olovlig andrahandsuthyrning så innebär det även oredovisade inkomster och stor risk för ytterligare felaktig folkbokföring. Detta eftersom de personer som faktiskt bor i lägenheten inte får folkbokföra sig där för att den olovliga andrahandsuthyrningen inte ska upptäckas eller att bostadsbidrag ska påverkas.

### Vuxna barn

Myndiga barn som bor hemma hos föräldrar skenskriver sig på en annan adress i syfte att föräldrarna får ha kvar sina bidrag från kommunen och Försäkringskassan. Vi har sett att de vuxna barnen folkbokför sig hos släktingar eller vänner till föräldrarna som inte har bidrag eller ersättningar från staten. Flyttningarna sker till adresser inom samma område. Dessa ärenden är något enklare att utreda då de vuxna barnen är väldigt unga personer och själva inte vinner något på att ha felaktig folkbokföring och inte heller vinner släktingarna något på den felaktiga folkbokföringen. De vill inte bli inblandade i en kontroll från Skatteverket och vid förfrågan erkänner en del att flytten till adressen har varit felaktig. En flyttanmälan till föräldrars adress kan komma in under utredningstiden. Risker finns att efter avslutad utredning anmäler dessa personer på nytt flyttning till en felaktig adress.

### Personer utan synliga relationer

Personer som kommer till Sverige som arbetstagare eller genom asyl och som folkbokför sig på felaktiga adresser. Personerna har oftast inga relationer registrerade i folkbokföringen. Dessa ärenden är svåra att utreda eftersom personerna undviker att uppge en korrekt folkbokföringsadress och nonchalerar Skatteverkets kontroll. I uppdraget har vi inte kunnat kartlägga vad anledningen till deras felaktiga folkbokföring är men vi misstänker att det kan

handla om olovlig andrahandsuthyrning, men också unga män som inte vill folkbokföra sig hos sina flickvänner på grund av ekonomiska eller kulturella skäl.

### **Utland**

Det kan handla om personer som är bosatta i utlandet men är kvar som folkbokförda i Sverige för att exempelvis få ut pension, ersättningar från Försäkringskassan och ha fortsatt tillgång till vården. Det kan även handla om personer som vill undvika bosättningsavbrott i Sverige i syfte att få svenskt medborgarskap samt inte riskera återkallande av uppehållstillstånd. En del har förstahands hyreskontrakt och hyr ut bostad olovligt i Sverige medan de faktiskt är bosatta utomlands. Uthyrningen kan föranleda oredovisade inkomster och bidragsfusk.

### **Assistans på papper**

Inom uppdraget har Skatteverket fått in underrättelse om felaktig folkbokföring från vård- och omsorgsnämnden i en av de kommuner som ingår i regeringsuppdraget. Eftersom ärendena har kommit in under senare tid är många utredningar fortfarande pågående och därför svårt att dra några slutsatser. Dessutom har dessa underrättelser varit få, vilket också försvårar vår möjlighet till analys. Vi har dock sett indikation på att folkbokföringen används som ett sätt att behålla för många beviljade assistanstimmar. Denna slutsats drar vi eftersom vi har kunnat identifiera personer som har arbetat med andra arbetsuppgifter i en annan stad samtidigt som de redovisat assistanstimmar hos familjemedlem. Vi har även haft fall där assistanstimmar redovisats i Sverige trots att personen antagligen varit bosatt utomlands.

I samtliga fall rör det sig om assistans som har beviljats till en familjemedlem och assistansen utförts av annan familjemedlem.

### **Skenbar trångboddhet hos barnfamiljer**

När en person har ett hyreskontrakt genom det kommunala bostadsbolaget så måste vissa grundläggande kriterier vara uppfyllda för att få behålla kontraktet. Att vara folkbokförd på adressen brukar vara ett måste enligt bolagets regelverk. Under uppdragets gång har vi uppmärksammat att giltig andrahandsuthyrning aldrig eller mycket sällan finns i kombination med skolbarn. Familjen är folkbokförd i bostaden men befinner sig utomlands. Detta leder till felaktigheter i folkbokföringsregistret, men kan även innebära oriktiga uppgifter i bostadsbolagets kundregister, oredovisade inkomster och felaktiga utbetalningar. Vi upplever att trångboddhet kopplat till skolbarn sällan är reell, utan att många personer är folkbokförda på adressen men i själva verket så bor inte alla där.

### **Uteblivna skolbarn**

När ett barn inte kommer till skolan är kommunen skyldig att anmäla detta till Skatteverket som i sin tur ansvarar för att folkbokföringsregistret är korrekt. När en familj som egentligen har flyttat från Sverige blir medvetna om att deras folkbokföring granskas så förekommer det att de anmäler flytt till en adress i en annan kommun. Det är ett sätt att undkomma granskning av familjens folkbokföring vilket i förlängningen kan bidra till att felaktiga utbetalningar fortgår och att ytterligare en kommun (eller flera kommuner) måste lägga resurser på att eftersöka barn som uteblir från skolan.

### **Skolupptagningsområde**

Flytt för barnet och minst en av föräldrarna till en ny adress inom eller utom kommunen för att få tillgång till en viss skola. När barnet blivit inskrivet i skolan så anmäls inte sällan flytt tillbaka till den tidigare folkbokföringsadressen.

### **Förskola fick förskolepeng för barn som var utvandrat**

När ett barn inte kommer till skolan är kommunen skyldig att anmäla detta till Skatteverket som i sin tur ansvarar för att folkbokföringsregistret är korrekt. Efter utredning konstateras att

barnet har flyttat från Sverige med föräldrar, men folkbokförd på lägenheten som hyrs ut olovligen. Barnet har varit inskriven på en fristående förskola och förskolan har erhållit skolpeng under tiden barnet varit inskrivet.

**Olovlig uthyrning, madrassboende**

När fastighetsägaren får tillgång till lägenhet i samband med vattenläcka uppmärksammas att lägenheten bara var möblerad med sängar. De verkliga ägarna ägde sedan flera år ett radhus där de bodde med sina barn. Lägenheten hyrdes ut olovligen.

**Olovlig uthyrning, trångboddhet och svarta inkomster**

Fastighetsägaren uppmärksammas genom att grannar lämnar anmälningar om störningar från lägenheten. Hyresgäst hyr ut lägenhet olovligen under längre tid på ett attraktivt bostadsområde. Hyresgästen bor själv i bostadsrätt.

**Utvandrad, men folkbokförd på lägenhet**

Genom tips från grannar uppmärksammas att äldre person är folkbokförd på lägenhet, men andra personer bor där. Lägenheten hyrs ut olovligen och personen erhåller pensionsersättning hej inte har rätt till. Äldre kan även avlida utomlands utan att det rapporteras in och felaktig pensionsersättning kan betalas ut.