

Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret



Förord

I regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende Skatteverket ges myndigheten följande uppdrag:

”Skatteverket ska utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret. Syftet är att öka kunskapen om fel som kan förekomma, i vilken omfattning de förekommer och de konsekvenser som dessa medför. I uppdraget ingår att beskriva hur uppföljning kommer att genomföras så att den kan ligga till grund för Skatteverkets resultatredovisning och bedömning av registerkvaliteten i folkbokföringen senast i årsredovisningen som avser verksamhetsåret 2019. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 oktober 2018.”

Denna rapport utgör den slutliga avrapporteringen av uppdraget. Erik Jonasson vid Analysstaben har varit projektledare och är författare till rapporten. Vid Analysstaben har även Nikolay Angelov deltagit. Flera medarbetare från Folk- och fastighetsavdelningen har bidragit till projektet med information och med synpunkter på denna rapport. Tobias Wijk har dessutom möjliggjort att SCB under projektets gång kunnat ta del av relevanta data ur folkbokföringsdatabasen.

Projektet har genomförts i nära samarbete med Statistiska Centralbyrån (SCB), Avdelningen för Befolkning och Välfärd, Registerenheten (SCB:s avtalsnummer 244198/8925943). SCB:s bidrag i projektet redovisas i underlagsrapporten ”Folkbokföringsfelet: en metodrapport om skattning av övertäckning, undertäckning och folkbokförda på fel adress”. Skatteverket vill tacka Fredrik Carlsson, Rikard Gard, Henrik von Hofsten, Stina Åsling Rönning och Karin Wegfors vid SCB för ett gott samarbete i projektet.

Värdefulla synpunkter på ett tidigare rapportutkast har mottagits från Skatteverkets vetenskapliga råd.

Solna den 28 september 2018

Katrin Westling Palm
Generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
2 Förekomsten av fel i folkbokföringsregistret	8
2.1 Felens uppkomst	8
2.1.1 Övertäckningsfel	9
2.1.2 Undertäckningsfel	10
2.1.3 Felaktig folkbokföringsadress och andra egenskapsfel	11
2.2 Folkbokföringsregistrets användning och registerfelens spridning	11
2.3 Befintlig kunskap om folkbokföringsfelens omfattning	12
2.3.1 Övertäckningsfel	13
2.3.2 Undertäckningsfel	13
2.3.3 Felaktiga folkbokföringsadresser och andra egenskapsfel	14
2.4 Kvalitetsutvärdering av befolkningsregister i andra länder	15
3 Metod för systematisk uppföljning av kvaliteten i folkbokföringsregistret	16
3.1 Utvärdering av folkbokföringsregistret genom utvärdering av RTB	16
3.2 Modeller för övertäckningsfelet	18
3.2.1 Misstänkt övertäckning	19
3.2.2 Indikatorer för övertäckning	20
3.2.3 Övertäckningsmodell med förutbestämda vikter	20
3.2.4 Övertäckningsmodell med skattade parametrar	21
3.3 Mätning av undertäckningsfelet	23
3.3.1 Individer med samordningsnummer med långvarig aktivitet i landet	23
3.3.2 Fördröjning i registreringen av uppgifter	24
3.3.3 Korttidsmigranter: undertäckningsfel men inte registerfel?	24
3.4 Modell för antalet felaktiga folkbokföringsadresser	25
3.5 Begränsningar och behov av kompletterande utvärderingsverktyg	27
4 Avslutande kommentarer	29
Referenser	31

Sammanfattning

Vid sidan av beskattning ingår i Skatteverkets uppdrag att administrera folkbokföringsregistret. Av myndighetsinstruktionen framgår att informationen som finns i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Riksrevisionen konstaterade 2017, i sin revision av folkbokföringsverksamheten, att det till stor del saknas kunskap om hur vanligt förekommande olika former av fel i folkbokföringen är och vilka konsekvenser som kan uppkomma till följd av dessa fel. Enligt Riksrevisionen leder detta bland annat till ett bristfälligt underlag för prioritering av förbättringsåtgärder inom folkbokföringen.

Mot denna bakgrund har regeringen i 2018 års regleringsbrev till Skatteverket uppdragit åt myndigheten att utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret. Syftet är att öka kunskapen om vilka fel som kan förekomma, i vilken omfattning de förekommer och i förlängningen kunna avgöra vilka konsekvenser dessa fel medför i samhället.

I denna rapport redogörs för ett förslag på övergripande inriktning på en sådan metod. Metoden omfattar uppskattning av tre olika typer av fel: *övertäckningsfel* (som innebär att det finns individer som är folkbokförda trots att de inte ska vara det), *undertäckningsfel* (som innebär att individer inte är folkbokförda trots att de borde vara det) och *felaktig folkbokföringsadress*. Den föreslagna metoden har utarbetats i samarbete med Statistiska Centralbyrån (SCB) och innebär att flera individregister används för att skapa *indikatorer* på att en viss typ av folkbokföringsfel kan förknippas med vissa företeelser på individnivå. Till exempel används information om avstånd mellan folkbokföringsort och studieort som indikator på att vissa högskolestudenter kan vara folkbokförda på felaktig adress. Redogörelsen för metoden i denna rapport baseras på SCB:s underlagsrapport ”Folkbokföringsfelet: en metodrapport om skattning av övertäckning, undertäckning och folkbokförda på fel adress”.

Metodens beroende av uppgifter från ett flertal individregister förutsätter i praktiken att SCB är part i tillämpningen av metoden. Detta beroende kan ses som en svaghet med den föreslagna metoden, men kan också ses som en garant för att kvalitetsuppföljningen i folkbokföringsregistret sker med öppenhet.

I rapporten redovisas vissa skattningar av de olika typerna av registerfel. Skattningarna är högst preliminära och syftar i första hand till att illustrera hur de olika delmetoderna är konstruerade. Slutgiltiga skattningar på omfattningen av de olika registerfelen kommer att redovisas i Skatteverkets årsredovisning för 2019, vilken publiceras under februari 2020. Till dess kommer de modeller och delmetoder som föreslås i denna rapport vara föremål för fortsatt utveckling.

1 Inledning

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Folkbokföringsregistret innehåller uppgifter om varje persons namn, födelsedatum, bostadsadress och familjerättsliga förhållanden. Folkbokföringslagen anger vem som ska folkbokföras och när avregistrering från folkbokföringsregistret ska ske.

I Skatteverkets myndighetsinstruktion framgår att ”uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder”.¹ Uppgifterna i folkbokföringsregistret ligger till grund för uppgifterna i Statens personadressregister (SPAR), dit företag och organisationer kan vända sig för att få aktuella adressuppgifter till medborgarna. Myndigheter använder sig av aviseringssystemet Navet för att få hämta uppgifter som finns i folkbokföringsregistret. Statistiska Centralbyrån (SCB) baserar sina uppgifter i Registret över Totalbefolkningen (RTB) på den information som finns i folkbokföringsregistret.

Vikten av korrekta uppgifter i folkbokföringsregistret

Felaktiga uppgifter i folkbokföringsregistret (hädanefter förkortat FBR) kan få återverkningar på flera plan i samhället. Uppgifterna i registret ligger till grund för en rad rättigheter och skyldigheter. Var, och med vem, en individ bor påverkar dennes rätt till bosättningsbaserade sociala förmåner. Om en individ har felaktiga adressuppgifter i folkbokföringsregistret – eller är folkbokförd trots att han eller hon inte ska vara det – kan sociala förmåner komma att betalas ut felaktigt.

Även skattesystemet baseras på att individen har korrekta uppgifter i FBR. Individer som underlåter att anmäla flytt till annan kommun eller utomlands riskerar att bli felaktigt beskattade. Den som är felaktigt folkbokförd riskerar vidare att inte kunna delta i de kommunal- och landstingsval där man är bosatt, eftersom röstlängden i dessa val fastställs baserat på folkbokföringen. Även statistik och samhällsplanering baseras på uppgifter i folkbokföringsregistret.

Korrekta adressuppgifter är dessutom en förutsättning för att myndigheter, företag och privatpersoner ska kunna nå personer brevlades, även om denna kommunikationskanal minskar i betydelse i takt med att digitala lösningar ersätter traditionell post.

Uppdrag att följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret

Under sin granskning av folkbokföringsverksamheten 2017 intervjuade Riksrevisionen företrädare för myndigheter som använder sig av folkbokföringsregistret. Den genomgående synen var, enligt Riksrevisionen, att fel förekommer i folkbokföringsregistret men att förekomsten totalt sett sannolikt är låg. Enligt Riksrevisionen var SCB:s bedömning att felen i befolkningsstatistiken på nationell nivå i stort sett är försumbara, men att det finns fall då felen kan bli besvärande på lokal eller regional nivå.²

Även om den gängse uppfattningen är att förekomsten av fel i folkbokföringsregistret är liten, noterar både Riksrevisionen och Skatteverkets interna revision att det finns brister i kunskapen om fel i registret.³ Denna brist försvårar i sin tur prioriteringen i det riktade kvalitets-säkringsarbetet.

¹ Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

² Riksrevisionen (2017), s. 22.

³ Skatteverket (2017b).

Bland annat som följd av denna konstaterade kunskapsbrist har regeringen uppdragit åt Skatteverket att utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret. Syftet är att öka kunskapen om vilka fel som kan förekomma, i vilken omfattning de förekommer och de konsekvenser som dessa medför. I uppdraget ingår att beskriva hur uppföljning kommer att genomföras så att den kan ligga till grund för Skatteverkets resultatredovisning och bedömning av registerkvaliteten i folkbokföringen senast i årsredovisningen som avser verksamhetsåret 2019. Uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast den 1 oktober 2018.⁴ Denna rapport utgör den slutgiltiga avrapporteringen av uppdraget.

Kvalitet och felaktiga uppgifter

Kvaliteten i folkbokföringsregistret kan bedömas utifrån flera olika kriterier. Frånvaron av fel är förstas ett uppenbart kvalitetskriterium. Men kvalitet kan också ges en bredare tolkning och inbegripa egenskaper som hur snabbt inkomna ärenden handläggs, hur lättarbetat och lättåtkomligt registret är och hur svårt eller lätt det är att göra fel som handläggare. Kvalitetsbegreppet avgränsas i detta uppdrag till att avse frånvaron av felaktiga uppgifter i registret. Med andra ord, ju högre andel korrekta uppgifter desto högre kvalitet i registret. Kvalitetsbegreppet ges liknande innebörd i Riksrevisionens granskning 2017 av folkbokföringsverksamheten.

För detta uppdrag identifieras fyra typer av fel i folkbokföringsregistret:

- (i) *Övertäckningsfel* råder då en individ är folkbokförd trots att han eller hon inte ska vara det. Felet kan till exempel uppkomma om en person flyttar utomlands långvarigt utan att anmäla detta till folkbokföringen.
- (ii) *Undertäckningsfel* råder då en individ som ska vara folkbokförd inte är det. Felet kan till exempel uppstå om en individ återinvandrar till Sverige efter en längre tids utlandsboende och underlåter att anmäla återflytten till folkbokföringen.
- (iii) *Felaktig folkbokföringsadress*: Folkbokföringslagen anger var en person ska anses vara bosatt och var personen ska vara folkbokförd. Om en person är folkbokförd på annan fastighet än där han eller hon ska anses vara bosatt, har personen felaktig folkbokföringsadress. Felet kan till exempel uppstå om en person flyttar men dröjer med att anmäla detta till folkbokföringen.
- (iv) *Andra egenskapsfel*: FBR innehåller uppgifter om bland annat personers kön, ålder, personnummer, civilstånd, medborgarskap, födelseland och civilrättsliga relationer (make/maka, biologiska föräldrar, adoptivföräldrar och så vidare). Fel i dessa uppgifter benämns här som andra egenskapsfel.

I arbetet med uppdraget har målet varit att utforma en metod för att systematiskt studera förekomsten av dessa fyra typer av fel i folkbokföringsregistret. Metodansatsen som redogörs för i denna rapport omfattar de tre första typerna av registerfel. I rapporten görs bedömningen att den fjärde kategorin – andra egenskapsfel – bör studeras på annat sätt.

Registerbaserade indikatorer för mätning av fel i folkbokföringsregistret

Metoden för att systematiskt följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret som föreslås här har utvecklats i samarbete med SCB och baseras på olika typer av *indikatorer* från SCB:s olika

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Skatteverket.

individregister. Snarare än att identifiera och räkna samman förekomsten av *faktiska* fel i folkbokföringsregistret, bygger metoden på att indikatorer används för att hitta *sannolika* fel.

Mätmetoderna skiljer sig åt för de tre typerna av registerfel som studeras i rapporten. För att skatta omfattningen på övertäckningsfel används en vidareutvecklad version av en modell som SCB har skapat för att mäta övertäckningen i registret över totalbefolkningen (hädanefter förkortat RTB).⁵ I korthet innebär modellen att uppgifter från ett flertal register används för att skapa indikatorer för att en viss individ tillhör övertäckningen. Baserat på dessa indikatorer tilldelar modellen varje individ en skattad sannolikhet för att ett visst folkbokföringsfel föreligger. De sannolikheter för fel som modellen identifierar på individnivå används för att skatta felets totala omfattning i populationen. För undertäckningsfel och förekomsten av felaktig folkbokföringsadress används indikatorerna för att skapa grupper av individer som bedöms vara förknippade med dessa registerfel med viss sannolikhet. En summering av grupperna görs sedan för att skatta den totala förekomsten av felen.

Metodansatsen bygger på att SCB är part i tillämpningen av metoden framöver och att metodutveckling sker i fortsatt samverkan mellan Skatteverket och SCB. Beroendet av SCB i tillämpningen av metoden kan ses som en svaghet. Men det kan också ses som en styrka i själva utvärderingen att den delvis genomförs av en extern, från Skatteverket oberoende, part.

Avgränsningar

Till folkbokföringen hör flera angränsade ämnen som inte rör själva folkbokföringsregistret och därför inte studeras i denna rapport. I Skatteverkets folkbokföringsdatabas administreras, förutom uppgifter i folkbokföringsregistret, även *samordningsnummer*. Individer som tilldelas samordningsnummer, till exempel utländska gäststudenter och utländska individer som tillfälligt arbetar i Sverige, är inte folkbokförda och ingår därför inte i FBR. Felaktiga uppgifter förknippade med samordningsnummer, liksom felaktig hantering av samordningsnummer, studeras inte i detta uppdrag. Inom ramen för regeringsuppdraget ”Uppdrag för att tillgodose kraven för fri rörlighet för medborgare i Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet” kartlägger Skatteverket för närvarande hur samordningsnumret används i samhället och vilka förbättringsområden som finns i detta avseende. Uppdraget ska redovisas till Finansdepartementet senast 31 december 2018.

Det finns personer som vistas i landet utan laglig rätt, det vill säga som vistas här men saknar uppehållsrätt eller uppehållstillstånd. Till dessa hör individer som har tagit sig till landet av asylskäl men inte har sökt asyl och i stället lever undangömda, individer som har fått avslag på sin asylansökan, personer som arbetar här utan arbetstillstånd och EU-medborgare som vistas här men inte uppfyller kriterierna för uppehållsrätt. Det ligger i samhällets intresse att känna till hur stora dessa grupper är, var de finns och vilka omständigheter de lever under. Dessa grupper ska dock inte vara folkbokförda och studeras därför inte inom ramen för detta uppdrag.⁶

Regeringen anger i sin uppdragsbeskrivning att syftet med att Skatteverket skaffar sig en metod för att systematiskt följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret är att öka kunskapen om fel som kan förekomma, i vilken omfattning de förekommer och de *konsekvenser* som dessa medför. Någon analys av konsekvenserna av de olika formerna av folkbokföringsfel har inte genomförts i projektet. Fokus har i stället begränsats till att utforma en metod för att mäta själva förekomsten av felen. Vid Folk- och fastighetsavdelningen på Skatteverket pågår för

⁵ Se SCB (2015a), avsnitt 3.6.

⁶ Försök att uppskatta den totala stadigvarande befolkningen i landet (inklusive personer som vistas i landet utan laglig rätt) har gjorts av bland andra SCB (2015b).

närvarande ett arbete att systematiskt kartlägga de interna och externa risker som finns i verksamheten, däribland konsekvenserna i samhället av fel i folkbokföringsregistret.

Rapportens disposition

Återstoden av rapporten disponeras enligt följande. Kapitel 2 ger en bakgrund till ämnet genom att diskutera hur olika former av folkbokföringsfel uppstår och vilka tidigare skattningar som har gjorts på omfattningen av olika fel. Kapitlet avslutas med en utblick över kvalitetsutvärdering av befolkningsregister i andra länder. Kapitel 3 redogör för den föreslagna metodansatsen för att systematiskt utvärdera kvaliteten i folkbokföringsregistret. Kapitlet inleds med en allmän motivering till den föreslagna metoden och ställer den i relation till andra tänkbara metoder. Därefter redovisas föreslagen skattningsmetod för respektive form av fel – övertäckningsfel (avsnitt 3.2), undertäckningsfel (avsnitt 3.3) och felaktig folkbokföringsadress (avsnitt 3.4). Kapitlet avslutas med ett resonemang kring begränsningar med metodansatsen. Kapitel 4 innehåller till sist några avslutande kommentarer och bedömningar.

2 Förekomsten av fel i folkbokföringsregistret

Skatteverket har vid två tidigare tillfällen, 2006 och 2013, försökt kartlägga omfattningen av fel i FBR.⁷ I båda studierna riktas uppmärksamheten på tre former av fel: övertäckning, undertäckning och felaktig folkbokföringsadress. Bland externa aktörer är det i första hand SCB som har uppskattat förekomsten av fel i folkbokföringen genom att studera sitt eget register för totalbefolkningen (RTB), som kan sägas vara en spegelbild av FBR. I flera utredningar diskuteras potentiella konsekvenser av fel i folkbokföringen, såsom felaktiga utbetalningar av bidrag ur välfärdssystemen.⁸ Några uppskattningar av felens omfattning förekommer dock inte i dessa utredningar. I nästa avsnitt följer en diskussion kring hur de olika typerna av registerfel kan uppkomma. Därefter redogörs i korthet för tidigare skattningar på omfattningen av de olika typerna av folkbokföringsfel.

2.1 Felens uppkomst

Att fel i folkbokföringsregistret uppstår har olika förklaringar. I de flesta fallen rör det sig antagligen om *oavsiktliga* fel från individens sida som grundar sig på okunskap kring reglerna för folkbokföring. Det förekommer dock även *avsiktliga* fel, det vill säga att individer medvetet anmäler felaktiga uppgifter till folkbokföringen – eller avstår från att anmäla ändringar – för egen vinning eller andra skäl. Syftet med detta kan i vissa fall vara att undvika skatt eller erhålla bidrag som man inte är berättigad till. Vissa fel i registret kan även ha uppstått utanför individens kontroll i form av rena handläggningsfel.

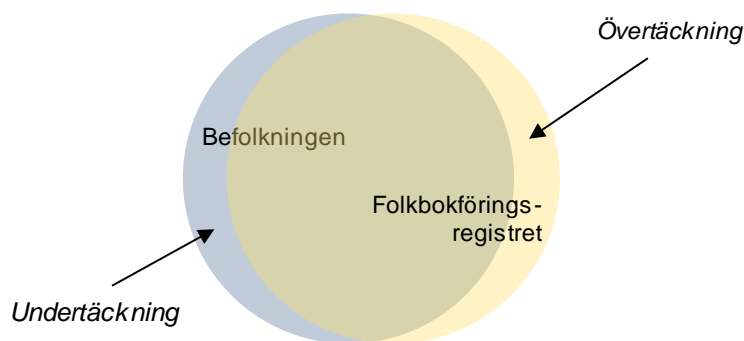
Övertäcknings- och undertäckningsfelen rör frågan om vilka individer som ska finnas i FBR. Dessa två typer av fel, som kan sammanfattas som *täckningsbrister* eller *täckningsfel*, bidrar till felaktigheter i den officiella befolkningsciffran. Figur 1 ger en skiss över hur de två typerna av fel förhåller sig till varandra. Felaktig folkbokföringsadress påverkar inte befolkningsstatistiken

⁷ Se Skatteverket (2006) respektive Skatteverket (2013).

⁸ Se Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018), Inspektionen för Socialförsäkringen (2017), Nationellt underrättelsecentrum (2017), SOU 2017:37, Brottsförebyggande Rådet (2015), SOU 2009:75, SOU 2008:74 och Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007).

på nationell nivå men kan leda till över- och undertäckningsfel (det vill säga över- och underskattning av befolkningen) på lokal eller regional nivå.⁹

Figur 1. Principskiss för övertäcknings- och undertäckningsfel i folkbokföringsregistret



Anmärkning: Vid en given tidpunkt finns, å ena sidan, den faktiska befolkningen (som enligt regelverket ska vara folkbokförd). Denna framgår av den mörka cirkeln. Å andra sidan finns folkbokföringsregistret (ljus cirkel). De individer som ingår i registret men inte i befolkningen tillhör övertäckningen. De individer som tillhör befolkningen men inte FBR tillhör undertäckningen. Om varken övertäcknings- eller undertäckningsfel förekommer överlappar de två cirkelarna varandra helt och hållet.

2.1.1 Övertäckningsfel

Övertäckningsfel uppkommer av allt att döma i huvudsak som följd av att personer utvandrar utan att anmäla detta. Teoretiskt sett skulle övertäckning även kunna uppstå på grund av att dödsfall inte rapporteras till folkbokföringen; risken för detta är dock mycket liten (åtminstone om personen avlider i Sverige). Att individer förekommer i FBR men inte ska göra det kan i vissa fall också bero på att falska identiteter registreras i FBR. En falsk identitet kan bestå av uppgifter som rör en person som aldrig har bott eller vistats i Sverige eller av uppgifter som är helt fingerade. I statistisk mening tillhör sådana oriktiga identiteter övertäckningen i FBR.¹⁰

Liksom övriga typer av fel, är troligen majoriteten av övertäckningsfel oavsiktliga fel. Folkbokföringslagen säger att den som flyttar utomlands och avser bo utomlands ett år eller mer ska avregistreras från FBR (folkbokföringslagen, FOL, 20§). Övertäckningsfel uppstår till exempel då individer som har invandrat till Sverige flyttar tillbaka till sitt ursprungsland utan att detta anmäls till folkbokföringen. Felet uppstår också om utländska studenter flyttar tillbaka till sitt hemland igen utan att anmäla detta, efter att ha uppehållit sig i Sverige i mer än ett år och

⁹ Den samlade förekomsten av oriktigheter i folkbokföringsregistret kallas ibland *folkbokföringsfelet* (se till exempel Skatteverket 2006 och 2013). Uttrycket kan ha inspirerats av det så kallade *skattefelet*, som i skattesammanhang utgör skillnaden mellan de fastställda skatteintäkterna under ett visst år och den teoretiskt korrekta summan skatteintäkter som skulle ha inkommit under året. Skattefelet uttrycks i kronor och kan, baserat på en rad antaganden och empiriska iakttagelser, uppskattas för ett visst år. Parallellen mellan skattefelet och folkbokföringsfelet är emellertid inte särskilt nära, eftersom folkbokföringsfelet inte utgör differensen mellan någon faktisk och teoretiskt korrekt mängd. Folkbokföringsfelet har i stället använts för att benämna det totala antalet felaktiga uppgifter i registret. En närmare parallell med skattefelet kan möjligen dras med *det totala täckningsfelet* i folkbokföringsregistret, som kan definieras som differensen mellan folkbokförd befolkning och faktisk befolkning (där faktisk befolkning innebär den befolkning som enligt gällande lagstiftning ska vara folkbokförd i Sverige). En sådan definition av täckningsfelet anger hur stort felet i den svenska befolkningssiffran är som följd av registerfel i folkbokföringen. Om under- och övertäckningsfelen skulle råka vara lika stora, skulle dock befolkningssiffran vara korrekt, trots förekomsten av registerfel. I den mån antalet registerfel är av intresse (och inte bara korrektheten i befolkningssiffran) kan det vara lämpligt att i stället definiera täckningsfelet som summan av antalet under- och övertäckningsfel. Täckningsfelet är då en delmängd av den totala mängden registerfel. I denna rapport används begreppet *förekomst av register-/folkbokföringsfel* (snarare än folkbokföringsfelet) för att ringa in den totala omfattningen av oriktigheter.

¹⁰ Omfattningen av falska identiteter studeras inte i detta projekt. Skatteverket bedriver ett arbete i som relaterar till detta inom ramen för regeringsuppdraget ”Motverka registrering av falska identiteter”, som ska avrapporteras till Finansdepartementet senast 21 december 2018.

därmed låtit sig folkbokföras. Fel uppstår även då individer som har sitt ursprung i Sverige flyttar utomlands i ett år eller mer men, i brist på regelkännedom, inte anmäler detta.

Övertäckningsfel kan i vissa fall vara avsiktliga. Det finns med andra ord troligen fall då individer vid flytt utomlands avstår från att anmäla detta till folkbokföringen, trots att man vet att man ska göra det. Orsakerna till detta kan vara flera och kan i vissa fall kanske handla om en ovilja att klippa banden med Sverige som sitt tidigare hemland. I andra fall kan det röra sig om försök att tillgodogöra sig bidrag från det offentliga som man inte längre är berättigad till då man flyttat utomlands. Exempel på sådana bidrag är barnbidrag och garantipension (vid flytt till land utanför EU/EES).¹¹

2.1.2 Undertäckningsfel

Undertäckningsfel uppkommer då individer ansluter sig till den svenska befolkningen utan att folkbokföra sig. Att ansluta sig till den svenska befolkningen innebär här att på laglig grund bosätta sig i Sverige med avsikt att stanna i mer än ett år. Denna typ av fel kan därför nästan uteslutande förknippas med invandring och återinvandring.

Personer som erhåller tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd i Sverige blir inte per automatik folkbokförda. Folkbokföring är dock i flera avseenden en förutsättning för att tillgodogöra sig förmåner från välfärdsstaten och för ett fungerande vardagsliv. Att inte vara folkbokförd innebär att man inte har något svenskt personnummer (såvida man inte är svensk medborgare sedan tidigare), vilket kan vara en försvårande omständighet i kontakt med både företag och myndigheter. Avsaknad av personnummer kan också vara ett hinder vid köp av sådana varor och tjänster som vanligen föregås av kreditprövning. Man kan därför anta att det vid invandring till Sverige i de allra flesta fall ligger i individens intresse att folkbokföra sig. Detta talar för att undertäckningsfel är mindre omfattande än övertäckningsfel, vilket även tidigare skattningar visar (se avsnitt 2.3).

Man kan dock tänka sig grupper för vilka incitamenten att folkbokföra sig är svaga. Det kan till exempel handla om personer som bor och arbetar i landet under en begränsad tid, om än längre än ett år, med avsikten att återvända tillbaka till sitt hemland. Dessa individer erhåller som regel ett samordningsnummer för beskattningsändamål. Samordningsnumret ger i sig inte tillgång till några förmåner men kan i viss utsträckning fungera som substitut till personnumret, i kontakt med såväl myndigheter som företag. Personer som vistas i landet under begränsad tid och utan familj kanske i vissa fall ser ett begränsat värde i tillgången till svenska välfärdsmåner, eller åtminstone inte högt nog att överväga det upplevda besväret att folkbokföra sig. Samma incitamentsbild kan tänkas gälla för utländska studenter som bor i Sverige under begränsad tid, om än längre tid än ett år, utan att folkbokföra sig.

Skatteverket har i tidigare arbete noterat förekomsten av så kallad *skenutvandring*, vilket innebär att en person anmäler utlandsflytt till folkbokföringen men bor kvar i landet (Skatteverket, 2013). Motivet till skenutvandring anges i första hand vara att undvika skatt och sker då som ett led i avancerad skatteplanering. Ett sådant förfarande kan vara särskilt lukrativt inför försäljning av större orealiserade vinster, såsom vid avyttring av företag. Förekomsten av skenutvandring är förmodligen liten, eftersom få individer har starka incitament för ett sådant agerande. I den mån det förekommer kan det dock vara samhällsekonomiskt kostsamt i form av uteblivna skatteintäkter.

¹¹ Pensionsmyndigheten (2015) utreder risken för fusk förknippat med garantipension.

2.1.3 Felaktig folkbokföringsadress och andra egenskapsfel

Felaktig folkbokföringsadress uppstår då individen flyttar från sin tidigare bostad utan att anmäla detta till folkbokföringen. Att inte anmäla flytten kan vara avsiktligt, men sker i de flesta fall sannolikt oavsiktligt.

Det är inte alltid som en flytt innebär att en individ ska folkbokföra sig på den nya adressen. Om flytten är tillfällig (kortare än ett år) och den egentliga hemvisten finns på den ursprungliga adressen ska inte flyttanmälan ske. Flyttanmälan ska heller inte ske om individen skaffar sig ett sekundärt boende på längre sikt än ett år, givet att det primära boendet finns kvar och kan anses förbli individens *egentliga hemvist*. Vad som utgör rätt folkbokföringsadress regleras i folkbokföringslagen, 6–17 §§.

En grupp som ibland förknippas med felaktig folkbokföringsadress är högskolestudenter i ett tidigt skede av sina studier. Flytt hemifrån för första gången kan innebära att man avvaktar med att folkbokföra sig på den nya adressen, antingen på grund av okunskap kring gällande regler eller att man inte ser någon anledning att anmäla flytten. Många kanske också inledningsvis upplever boendsituationen som osäker och vill avvakta tills man hittat något mer permanent boende. Även bland andra grupper med täta flyttar – kanske framför allt unga i Stockholm och andra större städer – kan frågan om egentlig hemvist möjligen upplevas som nästintill filosofisk. Individen kanske inte har för avsikt att flytta hem till sina föräldrar inom ett år, men vet å andra sidan med sig att det nuvarande boendet inte kommer att vara längre än några månader.

Det kan finnas fall då personer avsiktligt väljer att inte folkbokföra sig på korrekt adress. Det kan finnas både bidrags- och skatteincitament att göra det. Bland annat har förekomsten av så kallad *skenseparation* diskuterats som ett sätt att få bidrag som man egentligen inte är berättigad till.¹² Med skenseparation menas att den ena parten i ett hushåll anmäler flytt trots att ingen flytt äger rum. Syftet skulle kunna vara att försöka erhålla mer underhållsstöd, bostadsbidrag eller bostadstillägg än man är berättigad till.

Ur skattehänseende kan det, åtminstone teoretiskt sett, i vissa fall finnas incitament att inte anmäla flytt till den nya adressen. Detta gäller om den nya bostaden är belägen i en kommun med väsentligt högre kommunalskatt än kommunen man bodde i innan. Att underlåta att göra flyttanmälan förutsätter dock att man har fortsatt kontroll över den ursprungliga bostaden. Teoretiskt sett skulle skenflytt till kommuner med låg skattesats kunna ske av samma anledning. Att av skatteskäl medvetet lämna felaktiga uppgifter om bostadsadress är troligen ovanligt. Detta eftersom det krävs en inkomst som är hög nog för att man ska anse det vara värt besväret och för att det krävs viss insyn i hur skattesystemet fungerar och hur kommunalbeskattningen beror på folkbokföringsadress.

2.2 Folkbokföringsregistrets användning och registerfelens spridning

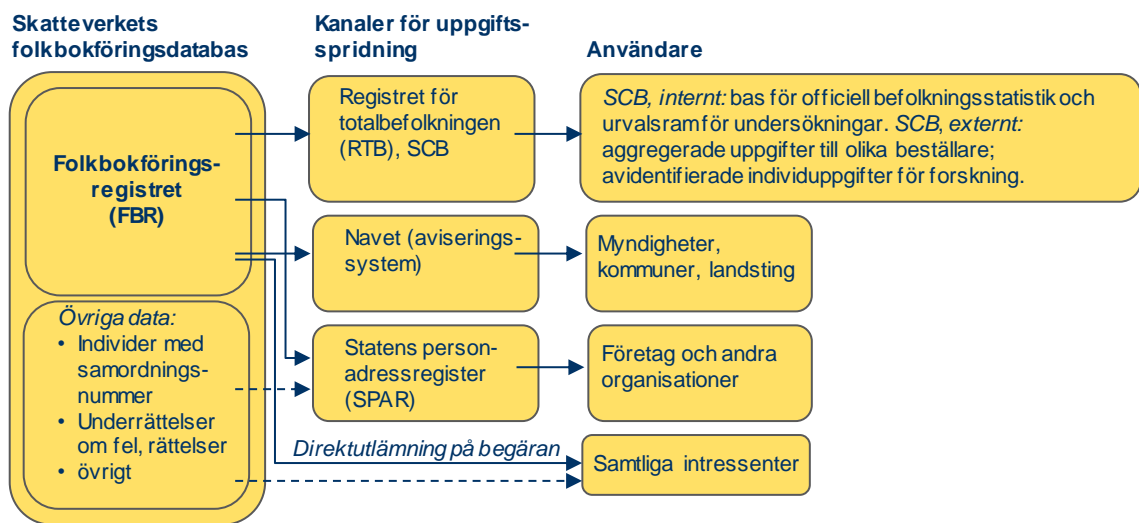
Uppgifterna i folkbokföringsregistret sprids i huvudsak via tre kanaler: Statens personadressregister (SPAR), aviseringssystemet Navet och Registret över totalbefolkningen (RTB); se Figur 2. På begäran lämnas också uppgifter ut av Skatteverket *direkt* ur folkbokföringsregistret. Detta sker bland annat i form av utlämnande av personbevis, som kan begäras ut av privatpersoner och består av de uppgifter som finns i registret för personen i fråga. Men alla har rätt att begära ut även information om andra ur registret. Någon samlad bild över till vilka och i vilken omfattning uppgifter sprids via direktutlämning finns inte. Myndigheter, företag

¹² Se till exempel Försäkringskassan (2006).

och andra aktörer använder som regel sekundära källor för att få tillgång till uppgifterna i folkbokföringsregistret, antingen Navet eller SPAR.

Registret över totalbefolkningen (RTB) administreras av SCB och är i stort sett en spegelbild av FBR. RTB, som funnits sedan 1968, används som underlag för såväl den officiella befolkningsstatistiken som underlag för enkät- och intervjuundersökningar (till exempel arbetskraftsundersökningarna, undersökningarna för levnadsförhållanden och partisympatiundersökningen; se SCB, 2017). RTB används därutöver för att göra statistiska sammanställningar på externa beställningar. Anonymiserade individuppgifter ur registret lämnas även ut för forskningsändamål. Eftersom RTB i stort sett är en spegelbild av FBR, är en kvalitetsutvärdering av RTB också en kvalitetsutvärdering av FBR; de registerfel som finns i FBR finns också i RTB.¹³ Detta spegelbildsförhållande mellan RTB och FBR är utgångspunkten för den föreslagna metodansatsen för kvalitetsuppföljning i FBR som redogörs för i kapitel 3.

Figur 2. Folkbokföringsregistrets användning



2.3 Befintlig kunskap om folkbokföringsfelens omfattning

Kunskapen om omfattningen på olika former av fel i folkbokföringsregistret är begränsad.¹⁴ Problemet består i huvudsak av att det inte finns något ”facit” att stämma av uppgifterna i registret mot. Stickprovskontroller kan genomföras för att få ett sådant facit för ett urval av grupp individer, men sådana kontroller tenderar att bli resurskrävande om urvalet ska anses stort nog för att bli representativt för befolkningen som helhet (se även avsnitt 3.1).

Viss inblick i förekomsten av fel kan fås genom att studera anmälningar om fel i folkbokföringen. Skatteverket mottar varje år omkring 60 000 så kallade *impulser* om felaktigheter i folkbokföringsregistret. Dessa impulser består av underrättelser som inkommer från myndigheter, företag, organisationer och privatpersoner. Även från beskattningsverksamheten hos Skatteverket skickas impulser om fel till folkbokföringen. Impulserna ger en fingervisning om i vilken grad olika fel förekommer. Det är dock svårt att uttala sig om i vilken grad de ger någon helhetsbild av felen.

¹³ En jämförelse mellan RTB och FBR gjordes av SCB 2011. Man fann då att det fanns 434 personer som var folkbokförda enligt RTB men inte enligt FBR. Därutöver fanns 14 personer som var folkbokförda enligt FBR men inte enligt RTB. Bland individerna som var folkbokförda enligt båda registren fanns endast 109 fall där adresserna avvek mellan registren (SCB, 2017).

¹⁴ Även Riksrevisionen (2017) redovisar en översikt av kunskapsläget om olika typer av fel i folkbokföringen.

2.3.1 Övertäckningsfel

Skatteverkets kartläggning 2013 av felen i FBR baseras i huvudsak på inkomna impulser om fel i folkbokföringen. Förutom externa impulser och impulser från beskattningsverksamheten, skickas även interna impulser om fel från den egna folkbokföringsverksamheten i samband med kontroller och andra riktade insatser.

Beträffande övertäckningsfel i FBR noterar Skatteverket (2013) att det inkom drygt 90 000 impulser mellan 2010 och 2012 som avsåg utvandring. Ändringsfrekvensen för dessa impulser uppgick till över 80 procent, det vill säga i mer än 8 fall av 10 föranledde de inkomna impulserna en ändring i registret. I en majoritet av fallen skedde ändringen utan anmälan, det vill säga utan att individen i fråga medverkade i beslutet. Av dessa observationer dras slutsatsen att övertäckningsfelen för perioden 2010–2012 uppgick till mellan 30 000 och 75 000 personer. I 2006 års kartläggning av felen i FBR noteras att övertäckningen troligen uppgår till mellan 40 000 och 100 000 personer.

Enligt SCB (2017) utgör övertäckning den största kvalitetsbristen i RTB. Eftersom RTB baseras på FBR kan man utgå från att de fel som finns i det ena registret också finns i det andra (se fotnot 13). SCB (2015a) redovisar två mått på övertäckningen i RTB. För det första redovisar man en så kallad *justerad övertäckningsvariabel* för perioden 2000–2012, som ökar successivt från ca 50 000 personer år 2000 till ca 86 000 år 2012. Den justerade övertäckningsvariabeln skapas genom att studera aktivitet – eller snarare frånvaro av aktivitet – i tre register: RTB, Inkomst- och taxeringsregistret och Databasen för statistiska integrationsvariabler (STATIV). Om individen inte uppvisar någon aktivitet i dessa register antas han eller hon tillhöra övertäckningen. För det andra redovisar man en modellbaserad skattning på övertäckningen som uppgår till ca 60 000 personer 2010. Detta är ca 23 000 personer mindre än vad den justerade övertäckningsvariabeln ger för samma år. Modellen som ligger till grund för skattningen är också den modell som har vidareutvecklats inom ramen för detta projekt. SCB (2015a) konstaterar att det är svårt att avgöra om den modellskattade siffran är bättre eller sämre än den justerade övertäckningsvariabeln, eftersom skattningen gäller okända storheter.

I samband med ett försök att estimerar vad man kallar den totala stadigvarande befolkningen i landet, uppskattar SCB (2015b) övertäckningen i RTB till ca 68 000 personer 2014. Uppskattningen baseras på en variant av övertäckningsmodellen, där logistisk regression används för att uppskatta individens sannolikhet för att tillhöra övertäckningen.

2.3.2 Undertäckningsfel

Att studera undertäckning i register är som regel svårare än att studera övertäckning. Den främsta anledningen är att de individer som tillhör undertäckningen per definition inte ingår i registret ifråga. För att göra uppskattningar om omfattningen av undertäckningen i folkbokföringsregistret (och RTB) kan man i stället studera förekomsten av ej folkbokförda individer i andra register. Det kan handla om utländska studenter i högskoleregistret eller utländska arbetstagare här i landet som förekommer med samordningsnummer i inkomst- och taxeringsregistret (IoT).

SCB (2015b) studerar undertäckning på detta sätt och uppskattar att undertäckningen i RTB uppgick till ca 10 200 personer 2014. Av dessa utgjordes ca 3 000 av utländska studenter som borde ha varit folkbokförda och ca 2 900 personer som förekommer med samordningsnummer i IoT i sådan utsträckning att de borde ha varit folkbokförda. Till dessa läggs korttidsmigranter (ca 2 800 personer) och fel uppkomna på grund av så kallade sena aviseringar (ca 1 500 personer).

Undertäckningsfelet i registret bedöms av SCB alltså vara betydligt mindre än övertäckningsfelet. Det är troligen också en rimlig hypotes att det förhåller sig så. Att vara folkbokförd tar individen ett steg närmre tillgången till bostättningsbaserade förmåner och andra välfärds-tjänster, medan några uppenbara nackdelar inte finns med att folkbokföra sig (såvida individen inte tror sig kunna undvika beskattning genom att undvika att vara folkbokförd och att undvikandet av att betala skatt överväger fördelarna med tillgång till välfärdsförmåner). Överlag är incitamenten starkare att folkbokföra sig (för den som ska vara folkbokförd) än att avregistrera sig från folkbokföringen (för den som inte längre ska vara folkbokförd).

Skatteverket (2013) uppskattar förekomsten av undertäckning under 2010–2012 till mellan 1 600 och 22 000 personer. Intervallet baseras på inkomna impulser om fel under perioden som rör invandring och återinvandring och i vilken grad dessa impulser har föranlett ändringar i FBR. Den lägre siffran i intervallet avser ändringar som har skett utan att personen i fråga har varit delaktig i beslutet, medan den högre siffran avser det totala antalet impulser som föranlett ändring rörande invandring och återinvandring.¹⁵

I sin kartläggning 2006 av felen i FBR bedömer Skatteverket att undertäckningen uppgår till minst 15 000 personer. Denna bedömning vilar dock i huvudsak på iakttagelsen att det finns ”gömda flyktingar som vistats här så länge att de kanske borde vara folkbokförda” (s. 74). Folkbokföringslagen är emellertid tydlig i sin nuvarande lydelse att individer som uppehåller sig i landet utan laglig rätt inte ska folkbokföras. Det är därför svårt att dra några slutsatser om undertäckning i FBR från 2006 års rapport.

2.3.3 Felaktiga folkbokföringsadresser och andra egenskapsfel

Kunskapen om antalet individer folkbokförda på felaktig adress är också knapphändig. Skatteverket (2013) noterar att det mellan 2010 och 2012 inkom ca 250 000 impulser om felaktiga folkbokföringsadresser. Ca hälften av dessa impulser föranledde ändring i registret, varav ca 45 000 ändringar skedde utan att personen medverkade i ändringen. Baserat på dessa observationer dras slutsatsen att antalet fel av denna typ uppgick till mellan 45 000 och 128 000 under perioden. I samma rapport nämns att antalet felaktigt folkbokförda studenter i landet kan uppgå till ca 30 000. Uppskattningen görs baserat på enkätundersökningar av Uppsala kommun om folkbokföring bland stadens studenter.

I Skatteverkets medborgarundersökning 2016 ställdes en fråga om man känner någon som är folkbokförd på fel adress.¹⁶ Bland respondenterna svarade 10 procent ja på frågan, vilket är samma andel som i motsvarande undersökning 2012. Målpopulationen för undersökningen är befolkningen i åldern 18–74 år, totalt 7,1 miljoner individer. Av undersökningen kan man dra slutsatsen att drygt 700 000 personer känner någon som är folkbokförd på fel adress. Det är dock svårt att uttala sig om antalet individer folkbokförda på fel adress utifrån denna svarsandel i medborgarundersökningen. Svaren skulle kunna avse betydligt färre än 700 000 ”unika” personer folkbokförda på felaktig adress, eftersom flera respondenter kan ha samma person i åtanke i sitt svar.

Förekomsten av övriga egenskapsfel i folkbokföringsregistret har inte kvantifierats av Skatteverket i de tidigare kartläggningarna av folkbokföringsfelet (2006 och 2013). Några externa bedömare har heller inte gjort några sådana skattningar. Tabell 1 sammanfattar de tidigare uppskattningarna av de olika folkbokföringsfelen.

¹⁵ Den högre siffran i intervallet ska sannolikt vara 30 000 och inte 22 000, givet antalet impulser och de ändringsfrekvenser som redovisas i rapporten.

¹⁶ Påståendet som respondenterna tog ställning till var ”Jag känner någon som är folkbokförd/skriven på fel adress” (Skatteverket, 2017a).

Tabell 1. Översikt över tidigare uppskattningar av fel i folkbokföringsregistret

Typ av registerfel	Omfattning	År	Källa
Övertäckning	68 000	2014	SCB (2015b)
	86 200, 83 300	2012, 2010	SCB (2015a), justerad övertäckningsvariabel
	60 600	2010	SCB (2015a), modellskattning
	30 000–75 000	2010–2012	Skatteverket (2013)
	40 000–100 000	2006	Skatteverket (2006)
Undertäckning	10 200	2014	SCB (2015b)
	1 600–22 000	2010–2012	Skatteverket (2013)
Felaktig adress	45 000–128 000	2010–2012	Skatteverket (2013)
Andra egenskapsfel	inga skattningar		

2.4 Kvalitetsutvärdering av befolkningsregister i andra länder

Nationella befolkningsregister förekommer i många europeiska länder. Av de 30 länder som undersöktes av Poulain och Herm (2013) hade 20 centraliserade register som omfattar hela befolkningen. Övriga tio undersökta länder hade antingen lokala register eller saknar helt befolkningsregister. Enligt Folkbokföringsutredningens kartläggning 2009 var det dock bara i de andra nordiska länderna som det fanns folkbokföring liknande den svenska (SOU 2009:75). Detta kan ha ändrats något sedan dess, men betyder annars att befolkningsregistren upprättas med andra syften eller enligt andra förfaranden än den nordiska modellen.

Poulain och Herm noterar i sin översiktsstudie att risken för fel i befolkningsregistren generellt är liten vad gäller uppgifter och händelser som dokumenteras av myndigheter, såsom födsel, äktenskap, skilsmässa och dödsfall. Däremot finns större risk för fel när uppgifterna rapporteras in av individen själv, såsom bostadsadress och sammansättning av hushållet. Allra störst risk för registerfel föreligger i samband med utvandring, där underrapporteringen i vissa fall kan vara så hög som 50 procent. Detta beror, enligt författarna, bland annat på den upplevda risken bland emigranter att förlora de förmåner som förknippas med registrering (motsvarande folkbokföring) i sitt ursprungsland. Poulain och Herm konstaterar vidare att kvalitet i befolkningsregistren sällan är föremål för vetenskapliga studier. I stället avhandlas detta ämne oftast i interna rapporter framställda av statistikmyndigheterna.

Något omfattande försök till kartläggning av kvalitetsutvärderingar av befolkningsregister i andra länder har inte gjorts inom ramen för detta projekt. Erfarenhetsutbyte har däremot skett med folkbokföringsmyndigheterna i Norge, Danmark och Finland. Myndigheterna i alla tre länder betonar att registerkvalitet är högsta prioritet i verksamheten. Kvalitetsutveckling och uppföljning sker på olika sätt. Ingen av de andra nordiska folkbokföringsmyndigheterna har dock gjort något explicit försök att uppskatta den totala förekomsten av fel i sina register.

I Norge har man bland annat utvärderat kvaliteten i adressuppgifterna i *Folkeregistret* genom att stämma av dem mot fastighetsregistret (Skatteetaten, 2015). I studien identifieras sannolika fel i form av till exempel många boende i en och samma bostad, avsaknad av lägenhetsnummer och folkbokförd på fastighet som inte är en bostad. En norsk studie från 2008 uppskattar att 97,1 procent av adressuppgifterna i Folkeregistret då var korrekta (Thorsdalen, 2008).

I Finland har Statistikcentralen vissa år genomfört enkätundersökningar, på uppdrag av Befolkningsregistercentralen, för att uppskatta förekomsten av fel i adressuppgifterna bland invånarna. Den senaste undersökningen genomfördes 2012 och omfattade ett urval på ca 11 000 personer. Man fann då att adressuppgifterna var korrekta i 99 procent av fallen bland respondenterna. Bland de 17 procent som inte besvarade enkäten kunde man dra slutsatsen, från andra källor, att 92,3 hade korrekta uppgifter och 5,9 procent inkorrekta uppgifter. Bland resten kunde man inte fastställa korrektheten i deras adressuppgifter. Med hänsyn tagen till icke-respondenterna drar man slutsatsen att 98,1 procent av befolkningen hade korrekta

adressuppgifter 2012 (Statistikcentralen, 2018). I Danmark har man hittills inte gjort några urvalsundersökningar för att studera omfattningen av fel i *Det Centrale Personregister*.

Studier i omfattningen av fel i befolkningsregister förekommer bara i begränsad grad i andra europeiska länder.¹⁷ Den holländska statistikmyndigheten, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), rapporterar att ett projekt inleddes 2015 att studera kvaliteten i de lokala befolkningsregistren. Dels gjordes omkring 12 000 riktade hembesök på adresser där det fanns anledning att misstänka att felaktigheter fanns, med resultatet att ca 5 000 adressuppgifter korrigerades. Dels genomfördes undersökningar på slumpmässiga urval för att studera riktigheten i individers adressuppgifter. Där framkom att drygt 96 procent av individerna hade korrekta adressuppgifter i registren (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). Den holländska statistikmyndigheten har också studerat omfattningen av undertäckning i sitt befolkningsregister. Metoden baseras på att befolkningsregistret matchas med två andra register – ett sysselsättningsregister och ett brottsregister. Personer som förekommer i de två sistnämnda registren men inte befolkningsregistret utgör misstänkt undertäckning. Totalt skattar man undertäckningen till mellan 57 000 och 151 000 personer (Gerritse m fl, 2016).

3 Metod för systematisk uppföljning av kvaliteten i folkbokföringsregistret

Detta kapitel redogör för metodansatsen som Skatteverket avser att använda för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret framöver. Avsnitt 3.1 inleder med en allmän beskrivning och motivering till valet av registerbaserade indikatormodeller som mätmetod. Avsnitten 3.2–3.4 redogör därefter för delmetoderna för respektive typ av registerfel. Beskrivningen i dessa avsnitt stakar ut en riktning för den avsedda metodansatsen och ska inte ses som någon exakt dokumentation av den metod som de facto kommer att tillämpas. Det fortsatta metodutvecklingsarbetet kommer innebära revideringar och justeringar av de metoder som föreslås här. Avsnitt 3.5 resonerar slutligen kring vilka begränsningar metoden innebär och vilka kompletterande kvalitetsutvärderingsverktyg som kan komma behövas.

3.1 Utvärdering av folkbokföringsregistret genom utvärdering av RTB

En grundläggande svårighet med att mäta förekomsten av fel i FBR är att felen är svåra eller omöjliga att hitta blott genom att studera registret i sig självt. Endast en mycket avgränsad typ av fel skulle kunna hittas på detta sätt, såsom oralistiska födelsedatum, uppenbara felstavningar i namn och adresser eller avsaknad av viss information (som också kan ses som ett registerfel).

För att identifiera de typer av registerfel som studeras i denna rapport – övertäckningsfel, undertäckningsfel och felaktiga folkbokföringsadresser – behövs någon form av ”facit” att stämma av informationen i registret mot. Något sådant facit för hela registret går dock inte skapa. I avsaknad av facit att stämma av informationen i FBR mot, måste någon form av *uppskattning* av felens förekomst göras. Sådana uppskattningar kan baseras på *stickprovskontroller*, studier av korrigeringar baserade på *inkomna impulser* om fel eller på olika former av *indikatorer* på att någon form av fel föreligger. Skatteverkets avsikt att använda den sistnämnda metoden motiveras nedan.

Begränsningar med stickprovskontroller

Ett facit enligt ovanstående resonemang skulle kunna skapas för ett begränsat urval individer genom stickprovskontroll. En sådan kontroll skulle kunna bestå av att ett antal adresser besöks

¹⁷ Maineri m fl (2017) ger en översikt över kvalitetsutvärderingar av befolkningsregister i västeuropeiska länder.

för kontroll av att rätt personer bor där i förhållande till vad som anges i folkbokföringen. Om urvalet i en sådan kontroll antas vara representativt för befolkningen som helhet, kan förekomsten av felet för hela befolkningen uppskattas. Med andra ord, om stickprovskontrollen omfattar 5 000 personer och det framkommer att 100 personer (2 procent) hade felaktig folkbokföringsadress, skulle slutsatsen kunna dras att 2 procent av hela befolkningen (det vill säga drygt 200 000 personer) har felaktig folkbokföringsadress. På motsvarande sätt, om 7 individer upptäcktes i kontrollen som inte är folkbokförda, men borde ha varit det, skulle man kunna dra slutsatsen att undertäckningsfelet motsvarar 1,4 promille av hela befolkningen, det vill säga ca 14 000 personer. Till sådana skattningar behöver då även osäkerhetsintervall anges. Ju mindre urvalet är i förhållande till befolkningen som helhet, desto större blir dessa osäkerhetsintervall. För att kunna skatta förekomsten av olika fel (varav vissa förekommer i relativt liten omfattning) med tillfredsställande osäkerhetsintervall, behöver en stickprovskontroll omfatta ett stort antal individer, vilket gör metoden resurskrävande.

Inkomna impulser om fel ger en partiell bild

Ett sätt att mäta faktiska – bekräftade – registerfel är att studera de impulser om misstänkta fel som inkommer till folkbokföringen på Skatteverket varje år. Tidigare i rapporten noterades till exempel att 45 000 av inkomna impulser mellan 2010 och 2012 ledde till ändring i FBR. I vilken grad detta utgör den totala omfattningen av ett visst fel är dock omöjligt att uttala sig om. Det kan däremot troligen betraktas som en nedre gräns för förekomsten av respektive typ av fel. Med andra ord, det faktum att 45 000 korrigeringar gjordes under 2010–2012 baserat på inkomna impulser kan tolkas som att det varje år förekommer åtminstone 15 000 sådana fel. Att systematiskt studera förekomsten av registerfel på detta sätt är dock svårt, eftersom antalet fel enligt denna mätmetod beror både på benägenheten bland individer, företag och myndigheter att rapportera misstänkta fel och på Skatteverkets förmåga att utreda och åtgärda de inkomna impulserna.¹⁸

Registerbaserade indikatorer för sannolika fel

Ett tredje, och mer indirekt, sätt att studera förekomsten av registerfel är att skapa indikatorer på att olika typer av fel föreligger. Dessa indikatorer baseras på någon form av information, utöver den information som ges av en ögonblicksbild av själva registret.

Som beskrevs i avsnitt 2.2 är Registret över totalbefolkningen (RTB) i stort sett en spegelbild av folkbokföringsregistret (FBR). Spegelbildsförhållandet mellan registren betyder att en bedömning av kvaliteten av RTB också är en kvalitetsbedömning av FBR. Med andra ord, misstänkta (eller bekräftade) fel som hittas i RTB finns vid samma tidpunkt även i FBR. Det betyder vidare att *indikatorer* på fel i RTB också utgör indikatorer på fel i FBR.

Principen för metoden som redogörs för i följande avsnitt kan sammanfattas enligt följande. Indikatorer på individnivå skapas baserat på information ur flera av de individregister som administreras av SCB, bland andra Inkomst- och taxeringsregistret, Universitets- och högskoleregistret och Databasen för statistiska integrationsvariabler (STATIV). En indikator för felaktig folkbokföringsadress är till exempel att en individ enligt Universitets- och högskoleregistret bedriver campusbaserade högskolestudier på en viss ort och enligt RTB är folkbokförd på en ort mer än 100 kilometer bort. Baserat på denna form av indikatorer identifieras sedan olika individgrupper för vilka det bedöms finnas en viss sannolikhet för att någon form av registerfel i RTB föreligger. Utifrån dessa grupper skattas sedan en total

¹⁸ Enligt folkbokföringsförordningen (1991:749) är flera myndigheter skyldiga att rapportera misstänkta felaktigheter i folkbokföringen till Skatteverket. Dessa är Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommuner med undantag för socialtjänsten.

omfattning av respektive fel i RTB. Antalet fel i RTB ger i sin tur antalet fel av respektive slag i FBR.¹⁹

Samarbete med SCB

Sammanlänkning av uppgifter i olika individregister på det sätt som beskrivs ovan kan endast utföras av SCB (och under vissa förutsättningar av forskare i forskningsändamål). Som statistikansvarig myndighet har SCB inte bara denna unika möjlighet till samkörning av register; myndigheten har också lång erfarenhet av kvalitetsutvärdering och kvalitetssäkring av statistik, inklusive registerbaserad statistik som rör individer och företag.

I sitt tidigare utvärderingsarbete har SCB använt olika metoder för att mäta övertäckningsfelet i RTB, vilket enligt SCB är det största kvalitetsproblemet i registret. Under 2015 utvecklades en modell särskilt för detta ändamål (SCB, 2015a). Modellen består i att uppgifter ur ett flertal register används för att skapa indikatorer för att individer tillhör övertäckningen eller den faktiska populationen.

Genom att involvera SCB i kvalitetsutvärderingen av folkbokföringsregistret kan SCB:s befintliga expertkompetens inom hantering av individregister användas. Samtidigt innebär SCB:s långtgående möjlighet till samkörning av individregister att en mer tillförlitlig och träffsäker modell kan utvecklas än en modell som bara baseras på de data som Skatteverket har tillgång till inom folkbokföringsverksamheten.²⁰ Delaktighet av SCB innebär dessutom att en befintlig och förhållandevis genomarbetad modell kan användas som utgångspunkt och att metodarbetet inte behöver starta från grunden.

Av denna anledning har Skatteverket valt att ingå ett samarbetsavtal med SCB, där SCB har åtagit sig att vidareutveckla sin modell för skattning av övertäckning i RTB och att föreslå metoder för mätning av undertäckning, förekomsten av felaktig folkbokföringsadress och, om möjligt, förekomsten av andra egenskapsfel i RTB. Skatteverket har bistått SCB med förslag på metod- och modellutformning och förslag på nya och reviderade indikatorer.

Modellerna som redogörs för i denna rapport (och som beskrivs i närmare detalj i SCB:s underlagsrapport; SCB, 2018) ska inte ses som slutgiltiga, utan kommer att vara föremål för kontinuerlig utveckling i fortsatt samverkan mellan SCB och Skatteverket. Redogörelsen syftar till att staka ut en tydlig riktning för hur metoden, med dess delmodeller, kommer att fungera och tillämpas. Metoden ska heller inte ses som det enda mätverktyget för uppföljning av kvaliteten i folkbokföringsregistret, utan bör kompletteras med andra utvärderingsverktyg och kvalitetsindikatorer. Sådana kompletterande kvalitetsindikatorer diskuteras i avsnitt 3.5.

3.2 Modeller för övertäckningsfelet

Metoden att mäta övertäckningsfelet i FBR bygger på två alternativa modeller. Den ena modellen är av samma typ som den som redogörs för av SCB (2015a) och den andra är en vidareutveckling som involverar parameterskattning i en sannolikhetsmodell. Gemensamt för båda modellerna är att en delpopulation av *mistänket övertäckning* definieras i ett första steg och att sedan registerbaserade indikatorer används för att skatta den totala förekomsten av övertäckningsfel bland denna delpopulation. Den första modellen är enklare i sin tillämpning eftersom den inte bygger på någon parameterskattning. Den andra modellen är något mer avancerad men har fördelen att indikatorernas förmåga att identifiera övertäckning bygger på

¹⁹ Principen för skattningen av undertäckningsfel avviker något från denna beskrivning, eftersom den även innefattar individer med samordningsnummer. Individer med samordningsnummer är normalt inte folkbokförda och återfinns inte i RTB.

²⁰ Sekretess mellan folkbokförings- och beskattningsverksamheten förhindrar att uppgifter mellan dessa verksamhetsgrenar kan samköras. Även om så vore möjligt skulle modellen vara betydligt mindre träffsäker jämfört med en modell baserad på betydligt fler register.

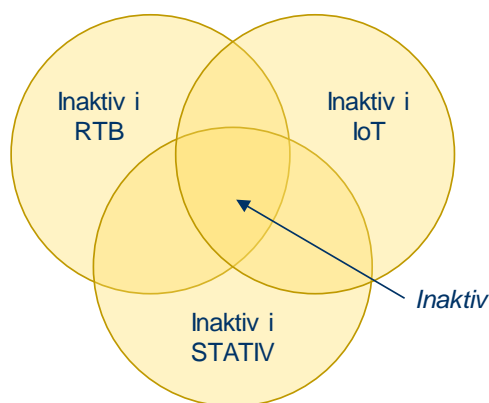
skattade statistiska samband och inte på en subjektiv tilldelning av vikter. Nedan redogörs först för de gemensamma inslagen av de två modellerna: identifieringen av delpopulationen misstänkt övertäckning samt indikatorerna som skapats för att skatta antalet individer som faktiskt tillhör övertäckningen i den misstänkta övertäckningen.

3.2.1 Misstänkt övertäckning

Båda modellerna för övertäckningsfelet baseras på att en delpopulation av *misstänkt övertäckning* identifieras. Resterande individer i RTB (och därmed FBR), som inte klassificeras som misstänkt övertäckning, klassificeras som *säker RTB-population*. Klassificeringen in i dessa två grupper baseras på om individen har visat aktivitet i något av följande tre register: RTB, STATIV och Inkomst- och taxeringsregistret (IoT). Om individer visar aktivitet i något av dessa register, klassas de som *aktiva*. Aktivitet i RTB innebär till exempel att någon uppgift om individen har ändrats på senare tid på ett sätt som indikerar att individen bor i landet och ska vara fortsatt folkbokförd. STATIV innehåller bland annat uppgifter om individers sysselsättningsstatus, studiedeltagande och inskrivning hos arbetsförmedlingen. Aktivitet enligt STATIV innebär att individen ägnar sig åt någon av de aktiviteter som ingår i databasen. IoT innehåller bland annat information om sammanräknad förvärvsinkomst, beskattningsbar förvärvsinkomst, inkomst av kapital, kapitalvinster och kapitalförluster, pensioner, transfereringar och bidrag. Informationen i registret bygger på uppgifter från beskattningsverksamheten hos Skatteverket. Individen klassificeras som aktiv om han eller hon (eller familjen som individen bor med) har ett minimum av inkomster under det aktuella året.

Om en individ inte uppvisar någon aktivitet enligt RTB, STATIV eller IoT klassas denne som *inaktiv* och tillhör därmed delpopulationen misstänkt övertäckning.²¹ Figur 3 illustrerar principen. Metoden ger en misstänkt övertäckning på ca 120 000 individer respektive år, 2009–2016. Klassificeringen garanterar inte att den ”säkra” RTB-populationen är fri från fall av övertäckning. Det kan finnas fall där individen har visat aktivitet i dessa register men utvandrat under samma period utan att anmäla detta. I något fall kan också kriterierna för aktivitet vara för lågt ställda, vilket skulle kunna resultera i att individer blir klassade som säkra RTB-population trots att man har flyttat utomlands och inte längre ska vara folkbokförd. Benämningen ”säker” RTB-population används här av förenklingskäl även om benämningen ”tillhörande RTB med hög sannolikhet” möjligen är mer korrekt.

Figur 3. Definition av inaktiv (och därmed tillhörande misstänkt övertäckning)



²¹ SCB (2018) och SCB (2015a) ger närmare beskrivning av klassificeringen av individer som aktiva och inaktiva. SCB (2015c) beskriver RTB, STATIV och IoT i närmare detalj.

3.2.2 Indikatorer för övertäckning

SCB:s modell från 2015 baseras på 27 indikatorer som används för att identifiera övertäckningen i den misstänkta övertäckningen. Under utvecklingsarbetet har ytterligare indikatorer tillkommit. Indikatorerna kan delas in i sådana som indikerar *övertäckning* och sådana som indikerar *tillhörighet till RTB*. De flesta indikatorerna är baserade på observationer i olika register vid en viss tidpunkt, medan andra indikatorer är antingen bakåtblickande eller baserade på information efterföljande år. Indikatorerna som baseras på information från efterföljande år kan i flera fall antas vara relativt starka indikatorer. En svaghet med sådana indikatorer är dock att de försvårar tillämpning av modellen för de år som information för efterföljande år ännu inte observerats.

Indikatorerna som används för övertäckningsmodellerna baseras på uppgifter ur ett tiotal register och beskrivs närmare av SCB (2018); här anges därför bara några i illustrativt syfte. En av indikatorerna, *högskolestudier*, indikerar att individen tillhör RTB-populationen, trots att individen i ovanstående urvalsprocess har klassats som inaktiv baserat på uppgifterna i STATIV, IoT och RTB. Indikatorn innebär att individen under det aktuella året är registrerad för mer än 10 högskolepoäng. En annan indikator, *utländsk medborgare som immigrerat efter 60 års ålder*, indikerar också att personen tillhör RTB-populationen. Motiveringen till detta är att en person som immigrerar efter 60 års ålder antas ha tjänat ihop till pension i sitt föregående hemland. Det kan innebära att personen inte gör avtryck i IoT eller STATIV – och eftersom RTB-händelser inte inträffar så ofta kan personen bli klassad som inaktiv trots att hon eller han tillhör RTB-populationen.

Indikatorn *inaktiv följt av emigration* indikerar istället att personen tillhör övertäckningen. Om en person är inaktiv under en period och i RTB sedan observeras emigrera är det troligt att personen var emigrerad redan under den inaktiva perioden. Denna indikator bygger på uppgifter efterföljande år, vilket gör att regeln kan missa eventuella inaktiva som ännu inte blivit registrerade som emigranter. Ett andra exempel på indikator för övertäckning är *yngre familjemedlem kvar på samma adress*. Motiveringen är följande: om en familj enligt uppgifterna i RTB splittras och en yngre person blir kvar på samma adress samtidigt som den blir inaktiv är det en indikation på övertäckning.

Baserat på uppgifter ur olika register – ibland enskilda uppgifter, ibland kombinerade uppgifter – genereras övriga indikatorer på motsvarande sätt som i dessa exempel. I följande delavsnitt redogörs för de två modeller som används för att skatta storleken på övertäckning baserat på dessa indikatorer.

3.2.3 Övertäckningsmodell med förutbestämda vikter

I den beräkningsmodell för övertäckningsfelet som SCB utvecklade 2015 tilldelas varje indikator en vikt på en tregradig skala (1 = låg, 2 = normal, 3 = hög). Vikterna tilldelas indikatorerna baserat på en bedömning av respektive indikatorns förmåga att i delpopulationen misstänkt övertäckning korrekt separera individer som tillhör övertäckningen från de som tillhör RTB. Till exempel tilldelas indikatorn *högskolestudier*, som beskrivs ovan, hög vikt för att individen tillhör RTB. Indikatorn *inaktiv följt av emigration* tilldelas istället hög vikt för tillhörande övertäckningen. Av de 33 indikatorerna utgör 14 av dem indikatorer för tillhörighet till RTB och resterande 19 utgör indikatorer för tillhörighet till övertäckningen.

Varje individ i delpopulationen misstänkt övertäckning har, för varje indikator, värde 1 (om kriterierna för indikatorn uppfylls) eller 0 (om kriterierna inte uppfylls). När dessa indikatorvärden multipliceras med sina respektive vikter kan två summor skapas: en summa för individens viktade indikatorvärden för övertäckning och en summa för individens viktade

indikatorvärden för tillhörighet till RTB. Om den förstnämnda summan överstiger den andra, klassas individen som tillhörande övertäckningen. Om den andra summan istället överstiger den första, klassas individen som tillhörande RTB.

Låt \ddot{O}_i ange individ i 's tillhörighet till övertäckningen enligt denna klassificering. Då gäller:

$$\ddot{O}_i = \begin{cases} 1 & \text{om } \sum_{k=15}^{33} I_{ki} \cdot w_k > \sum_{k=1}^{14} I_{ki} \cdot w_k \\ 0 & \text{annars} \end{cases}$$

där I_{ki} är indikatorvärdet (0 eller 1) för indikator k för individ i och w_k är den vikt som tilldelats indikator k . I uttrycket utgörs de 14 första indikatorerna sådana som talar för RTB-tillhörighet och resterande indikatorer (15:e till 33:e) är sådana som talar för övertäckning.²² $\ddot{O}_i = 1$ betyder att individen klassas som tillhörande övertäckning och $\ddot{O}_i = 0$ betyder att individen klassas som tillhörande RTB. Genom att summera antalet individer som klassats som tillhörande övertäckningen genereras en skattning för den totala övertäckningen, $n^{\ddot{o}}$:

$$n^{\ddot{o}} = \sum_{i=1}^n \ddot{O}_i$$

där n utgör antalet individer som tillhör den misstänkta övertäckningen. Preliminära resultat som redovisas av SCB (2018) ger en övertäckning på 72 400 individer 2015 enligt denna modell (se Tabell 2, nästa avsnitt).

Denna modell har fördelen av att vara förhållandevis enkel att tillämpa (när väl indikatorerna är definierade). Den är också transparent i bemärkelsen att den är enkel att förstå. En nackdel med modellen är den godtyckliga tilldelningen av vikter till de olika indikatorerna. Bakom varje vikt ligger en bedömning av respektive indikatorns förmåga att korrekt klassificera individer som tillhörande övertäckningen eller RTB. Kvaliteten i själva bedömningarna låter sig dock inte direkt utvärderas. En annan samling vikter skulle kunna ge en väsentligt avvikande skattning av övertäckningen – och i avsaknad av facit finns ingen direkt metod att avgöra vilken viktning som är att föredra. Av denna anledning har även en sannolikhetsmodell skapats, som använder information om statistiska samband mellan tillhörighet till övertäckningen och respektive indikator. På så sätt kan de godtyckliga vikterna som associeras med respektive indikator ersättas med vikter som grundar sig på statistiska samband i observerade data. Modellen beskrivs i följande avsnitt.

3.2.4 Övertäckningsmodell med skattade parametrar

Modellprincip

Modellen ovan tilldelar varje individ i den misstänkta övertäckningen antingen statusen övertäckning ($\ddot{O}_i = 1$) eller statusen tillhörighet till RTB ($\ddot{O}_i = 0$). Ovanstående modell är i detta avseende *deterministisk*. I den alternativa modellen, som presenteras i detta avsnitt, skattas istället en *sannolikhet* för att respektive individ tillhör övertäckningen. Denna sannolikhet, som vi kan uttrycka P_i , varierar inom intervallet 0–1 för individerna i den misstänkta övertäckningen. I denna modell skattas den totala övertäckningen som:

²² Samtliga indikatorerna listas av SCB (2018; bilaga). Numreringen av indikatorerna motsvarar dock fullt ut den som anges här. Ett antal individer i den misstänkta övertäckningen får inte någon träff på någon av indikatorerna i modellen (det vill säga $I_k = 0$ för alla k ; $k = 1, 2, \dots, 33$). För perioden 2010–2014 rör det sig om ca 5 000–10 000 individer varje år. Dessa klassas för närvarande som tillhörande RTB (vilket också är förenligt med ovanstående uttryck). Detta är inte nödvändigtvis den lämpligaste klassificeringen av dessa individer. En försiktighetsprincip skulle snarare tala för att klassificera dem som tillhörande övertäckningsfelet (för att på så sätt hellre överskatta än underskatta antalet fel). Dilemmat att klassificera dessa individer kan delvis förebyggas genom att tillföra modellen ytterligare indikatorer, så att antalet individer utan ”indikatorträff” reduceras.

$$n^{\circ} = \sum_{i=1}^n \hat{P}_i$$

där \hat{P}_i anger den skattade sannolikheten att individ i tillhör övertäckningen. Den skattade sannolikheten för respektive individ, \hat{P}_i , utgör i sin tur en funktion av individens indikatorvärden och skattade parametrar för respektive indikator.²³

Urval för modellskattning

Det kritiska steget i denna modell består av att skatta parametrarna för respektive indikator. Dessa parametrar bestämmer den skattade sannolikheten, \hat{P}_i , på samma sätt som de tilldelade vikterna i modellen från avsnitt 3.2.3 bestämmer klassificeringen av \hat{O}_i .

För att skatta parametrarna behövs ett urval av individer, för vilka indikatorerna och den faktiska tillhörigheten till övertäckning eller RTB kan observeras. Som diskuterades i inledningen till kapitlet finns inte direkt något sådant facit. Baserat på data från tidigare år och vissa antaganden kan dock en sorts ”konstgjort” facit konstrueras. Principen kan beskrivas enligt följande:

Delpopulationen misstänkt övertäckning kan identifieras bakåt i tiden så länge uppgifterna som ligger till grund för klassificeringen aktiv/inaktiv i RTB, IoT och STATIV är konsistenta. De individer som ingår i misstänkt övertäckning ett visst år kan sedan studeras under efterföljande år. Efter några år kan majoriteten av individerna bekräftas tillhöra antingen övertäckningen eller RTB. Detta bekräftas genom att individen under efterföljande år antingen visar *aktivitet* i RTB, IoT eller STATIV eller att individen har *avregistrerats* från folkbokföringen (och därmed från RTB). Genom att på detta sätt spåra de ca 123 000 individer som tillhörde den misstänkta övertäckningen 2010, kan man konstatera att ca 36 000 individer tillhörde övertäckningen och att ca 59 000 tillhörde RTB år 2016 (det sista året med tillgängliga data). Resterande individer hade fortfarande okänd status.

Att bekräfta en individs status i efterhand på detta sätt bygger på antagandet att individens faktiska status har varit densamma under hela perioden fram till att statusen blev känd. Med andra ord, om en individ som tillhörde den misstänkta övertäckningen 2010 avregistrerades från RTB fyra år senare, antas individen ha tillhört övertäckningen under hela perioden, 2010–2014. Om individen tvärtom uppvisade aktivitet 2014, antas han eller hon ha tillhört RTB under hela perioden, 2010–2014. På detta sätt kan ett facit skapas för respektive år bakåt i tiden, givet att en tillräckligt stor andel av individerna i den misstänkta övertäckningen har fått känd status. År 2010 har valts som facit-år för modellskattningen. Urvalet består alltså av en delmängd av den misstänkta övertäckningen 2010: de ca 36 000 individer som senare bekräftats tillhöra övertäckningen och de ca 59 000 individer som har bekräftats tillhöra RTB, totalt ca 95 000 individer.²⁴

Preliminära resultat redovisas i Tabell 2. Skattningarna är högst preliminära i detta skede och ska endast ses som ett sätt att illustrera modellen. Övertäckningen 2015 skattas till 68 000 med den parameterbaserade modellen (modell 2), jämfört med 72 400 med modellen som baseras

²³ Funktionen som tilldelar respektive individ en sannolikhet för övertäckning kan uttryckas som $\hat{P}_i = F(\mathbf{I}_i' \hat{\boldsymbol{\beta}})$, där \mathbf{I}_i är en vektor bestående av individens alla indikatorvärden och $\hat{\boldsymbol{\beta}}$ är en vektor med de skattade parametrarna. Funktionen, F , som tilldelar varje individ sin sannolikhet givet innehållet i indikator- och parametervektorerna, består i detta fall av den logistiska kumulativa fördelningsfunktionen. Parametrarna $\hat{\boldsymbol{\beta}}$ skattas med en logit-modell med övertäckning (\hat{O}_i) som beroende variabel och indikatorerna \mathbf{I}_i som oberoende variabler.

²⁴ Vissa av indikatorerna baseras på uppgifter som observeras först efterföljande år. Detta förhindrar att modellen tillämpas de senaste åren för vilka data i övrigt finns tillgängliga. I det fortsatta modellutvecklingsarbetet ingår att skatta en liknande modell som den ovan, som exkluderar de indikatorer som baseras på information från efterföljande år. På så vis kan modellen tillämpas även för de senaste åren.

på förutbestämda vikter (modell 1). Även för de tidigare åren ger den parameterbaserade modellen något lägre skattningar än modellen med förutbestämda vikter.

Tabell 2. Preliminära skattningsresultat av övertäckningsfelet, 2010–2015

År	Misstänkt övertäckning	Övertäckning, modell 1	Övertäckning, modell 2
2010	123 000	63 500	56 700
2011	123 600	66 000	60 600
2012	124 500	66 800	61 600
2013	124 900	69 600	65 700
2014	124 100	70 400	68 500
2015	116 500	72 400	68 000

Anmärkning: Modell 1 avser modell med förutbestämda vikter (avsnitt 3.2.3) och modell 2 avser modell med skattade parametrar (avsnitt 3.2.4). *Källa:* SCB (2018).

3.3 Mätning av undertäckningsfelet

Eftersom individer som tillhör undertäckningen inte förekommer i individregister i samma omfattning som folkbokförda individer, finns inte förutsättningar att tillämpa samma form av indikatormodell för undertäckningsfelet som för övertäckningsfelet. Metoden som presenteras här är därför betydligt enklare och bygger på arbete av SCB (2015b). Den innebär i huvudsak att registeraktivitet studeras bland individer med samordningsnummer.

3.3.1 Individer med samordningsnummer med långvarig aktivitet i landet

Samordningsnummer erhålls av vissa utländska individer som har för avsikt att vistas i Sverige endast under begränsad tid och som därför inte ska folkbokföras. Numret rekvideras av vissa myndigheter i samband med högskolestudier, beskattning, anskaffande av fordon, registrering i brottsregister med mera. De utländska individer – med eller utan samordningsnummer – som på laglig grund vistas mer än ett år i landet ska folkbokföras. De som inte gör det ingår i undertäckningen i FBR. De som saknar samordningsnummer och tillhör denna form av undertäckning är svåra att observera i register. Däremot finns vissa förutsättningar att observera de som har samordningsnummer. För närvarande fokuserar metoden på två grupper, men torde kunna utvecklas till att omfatta fler.

Utländska individer med återkommande inkomster: Personer som inte är folkbokförda men som betalar skatt i Sverige erhåller normalt samordningsnummer för beskattningsändamål. På så sätt kan dessa individer studeras i Inkomst- och taxeringsregistret (IoT). Om det finns kontrolluppgifter för en sådan individ för mer än ett år i följd, är detta ett tecken på att individen har vistats i landet i mer än ett år och därför borde vara folkbokförd. För att rensa bort fall där individen bara arbetar i Sverige under korta perioder till en mycket begränsad ersättning, sätts ett golv på ca 45 000 kr (ett prisbasbelopp) i disponibel inkomst. Individer vars inkomster i Iot understiger detta belopp under ett år ingår alltså inte i den misstänkta gruppen. SCB (2018) skattar antalet individer till ca 4 800 för 2016. Motsvarande skattning för 2014 av SCB (2015b) var ca 2 900.

Utländska högskolestuderande: Utländska studenter som studerar vid svenska universitet och högskolor ska inte folkbokföras så länge de bara avser studera i landet under en eller två terminer. Om de däremot studerar längre än två terminer, så att vistelsen överstiger ett år, ska de som regel folkbokföras. Vissa utländska studenter förekommer med samordningsnummer i Universitets- och högskoleregistret. De utländska ej folkbokförda studenter som studerar sin

tredje termin (eller mer) klassificeras med denna metod som tillhörande undertäckningen. Vid 2015 års beräkning uppgick dessa till drygt 1 800.²⁵

3.3.2 Fördröjning i registreringen av uppgifter

Ibland registreras händelser i FBR med viss fördröjning. Detta kan gälla såväl invandring och utvandring som födsel och död. Vissa sådana fördröjningar får vissa följder i RTB. Om en händelse som äger rum i slutet av ett år, till exempel 2017, och registreras i FBR (och därmed RTB) först i februari följande år kommer denna händelse inte att korrigeras *retroaktivt* i RTB avseende år 2017. Däremot uppdateras den aktuella versionen av RTB löpande.²⁶ Innebörden av detta är att ögonblicksbilden av RTB vid 31 december respektive år inte korrigeras i efterhand avseende information som inkommer i februari eller senare under följande år.

Tillfälliga under- och övertäckningsfel till följd av sena aviseringar (fördröjd registrering) som beror på till exempel långa handläggningstider vid folkbokföringen är av betydelse när en total befolkningssiffra ska uppskattas så exakt som möjligt vid en given tidpunkt, såsom i slutet av ett år. SCB (2018) beräknar för 2016 att det skedde 1 138 sådana sena aviseringar avseende immigration och 122 avseende födsel. Detta skulle innebära ett bidrag till undertäckningen på 1 260 individer det året.²⁷

Frågan som uppstår i detta sammanhang är om alla former av fördröjningar i registreringen av uppgifter ska ses som en källa till registerfel. Det förefaller olämpligt att fall där individer teoretiskt sett är felaktigt folkbokförda i en eller ett par veckor på grund av fördröjd anmälan eller motsvarande fördröjning i handläggningen skulle klassas som registerfel på samma sätt som folkbokföringsuppgifter som har varit felaktiga under flera år. En sådan metod för beräkning av registerfel skulle kunna bli missvisande och styra förbättringsåtgärder i fel riktning.

Av denna anledning bör om möjligt en nedre tidsgräns sättas för vad som anses vara en så sen registrering av uppgifter att det ska ses som ett registerfel under del av tiden. En månad skulle kunna vara en lämplig sådan nedre tidsgräns. Med andra ord, om uppgifter i FBR för en individ inte stämmer med verkligheten i mindre än en månad anses inte något registerfel ha förekommit: Om felet förekommer under längre tid än en månad, anses ett registerfel ha förekommit under den tid som överskrider en månad. Med detta kriterium för när en fördröjning i registreringen av uppgifter ska ses som ett registerfel, kan metoden som SCB (2018 och 2015b) använder för att beräkna undertäckningsfel till följd av sena aviseringar efter årsskifte användas även i detta sammanhang.

3.3.3 Korttidsmigranter: undertäckningsfel men inte registerfel?

Korttidsmigranter definieras av SCB (2018 och 2015b) som individer som avregistrerat sig från folkbokföringen men sedan återkommit inom ett år och åter folkbokfört sig. Om det i

²⁵ Se SCB (2015b), tabell 5. Metoden som föreslås av SCB (2018) för att skatta antalet utländska studenter som tillhör undertäckningen skiljer sig något åt från beskrivningen ovan. I SCB:s föreslagna metod ingår även ett försök att fånga upp studenter som sannolikt *kommer att* tillhöra undertäckningen. Metoden kan beskrivas med följande steg: (1) Låt antalet utländska studenter i landet som inte är folkbokförda år t betecknas S_t . Låt den delmängd av ej folkbokförda utländska studenter som vid denna tidpunkt har studerat *minst tre terminer i följd* i landet betecknas S_t^3 . (2) Definiera andelen misstänkt undertäckning bland de utländska studenterna år t som kvoten $Z_t = S_t^3/S_t$. Beräkna sedan det historiska genomsnittet, \bar{z} , av denna kvot. (3) Skatta antalet utländska studenter som tillhör undertäckningen år t som $\bar{z} \times S_t$. SCB (2018) beräknar antalet utländska studenter som tillhörde undertäckningen 2016 på detta sätt till ca 2 800.

²⁶ RTB uppdateras mot FBR fem gånger i veckan, vilket innebär att information som finns i RTB avviker mot FBR endast med någon enstaka dag (se SCB, 2017).

²⁷ Sena aviseringar bidrar även till övertäckningsfel och felaktiga folkbokföringsadresser. I skattningsarna av omfattningen på dessa två typer av fel tas dock inte hänsyn till denna felkälla. Detta då bidraget till det totala antalet fel bedöms vara begränsad i förhållande till den osäkerhet som råder kring det totala antalet fel av respektive slag.

efterhand visar sig att en individ har avregistrerat sig och sedan återregistrerat sig inom ett år, kan man se det som att individen egentligen skulle ha tillhört den svenska befolkningen under tiden som hon eller han var avregistrerad. På så sätt kan individen anses ha tillhört undertäckningen under perioden han eller hon var avregistrerad. Enligt SCB (2018) bidrog 2 430 individer till undertäckningen 2016 definierat på detta sätt.

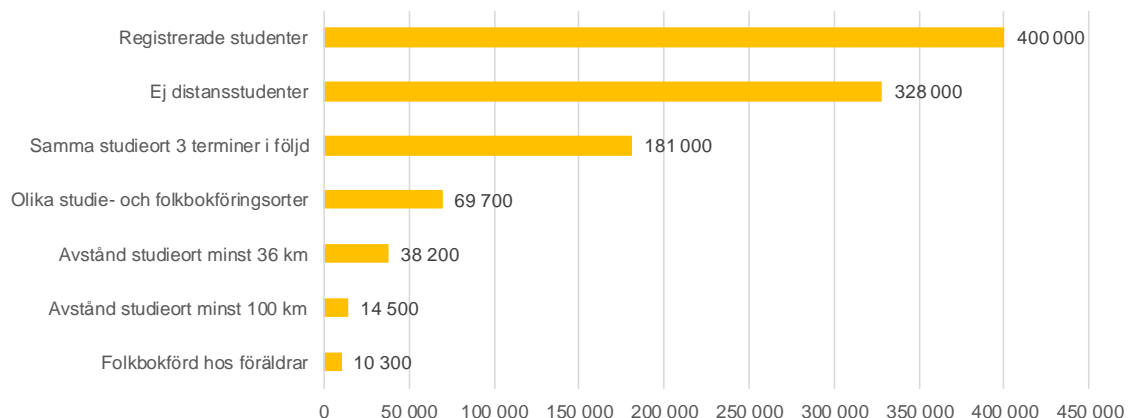
Det är dock tveksamt om denna form av undertäckning kan betraktas som ett registerfel och därmed som en kvalitetsbrist i FBR. SCB:s beräkningsmetod för undertäckningen från 2015, som ligger till grund för metoden som även föreslås av SCB (2018), syftar i första hand till att skatta en total befolkningssiffra. Denna skiljer sig definitionsmässigt något åt från måttet teoretiskt korrekta antalet folkbokförda individer. Många av dessa korttidsmigranter kan i de flesta fall agerat korrekt i att de har avregistrerat sig från folkbokföringen (eftersom de har haft för avsikt att vara utomlands i mer än ett år). Ändrade planer kan sedan ha fått dem att flytta tillbaka till Sverige igen och åter folkbokföra sig. Fram till den stund som respektive individ åter flyttade hem (och återregistrerade sig) kan man se det som att FBR var helt korrekt i det att individen befann sig utomlands med intention att vara borta mer än ett år och därför inte skulle vara registrerad. Av denna anledning kommer troligen inte denna form av undertäckning ingå i skattningarna framöver av undertäckningsfelet i FBR.

3.4 Modell för antalet felaktiga folkbokföringsadresser

Metoden för att skatta förekomsten av felaktiga folkbokföringsadresser liknar metoden för skattning av undertäckningen i det att delgrupper med "misstänkt" felaktig adress identifieras och sedan summeras. Metodförslaget har tagits fram av SCB inom ramen för myndighetens pågående utvecklingssamarbete med Skatteverket. Fem misstänkta delgrupper identifieras, vilka redogörs för i följande delavsnitt.

1. *Studenter med långa pendlingsavstånd.* Av de ca 328 000 studenter (exklusive de som bedriver distansstudier) som studerade vid svenska högskolor och universitet 2016, hade 181 000 haft samma studieort i minst tre terminer (se Figur 4). En dryg tredjedel av dessa, 69 700, var folkbokförda i annan kommun än studieorten. Majoriteten av dessa hade ett relativt långt avstånd mellan folkbokföringsort och studieort: ca 38 200 hade minst 36 kilometers avstånd. Bland dessa var det i sin tur ca 14 500 som hade 10 mil eller mer mellan folkbokförings- och studieort. Av denna sistnämnda grupp var 10 300 folkbokförda hos sina föräldrar.

Figur 4. Högskole- och universitetsstuderande, 2016



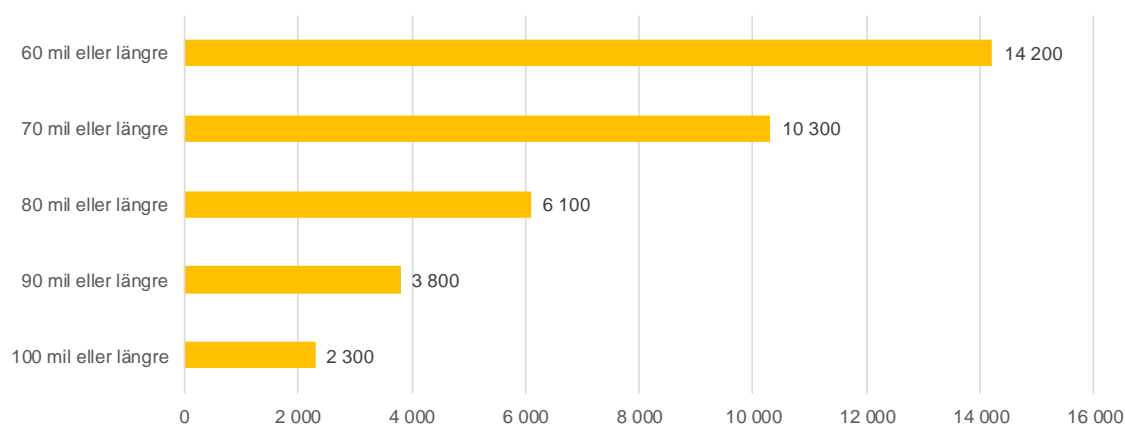
Källa: SCB (2018).

På detta sätt kan urvalet av misstänkta fall av felaktig folkbokföringsadress snävas in steg för steg. Frågan är hur en gräns ska sättas som skiljer misstänkta från inte tillräckligt misstänkta

fall och som därmed avgör vilka ska räknas med som registerfel. SCB väljer här att ta ett medelvärde av storlekarna på de fyra sista grupperna (istället för att till exempel sätta gränsen vid 36 kilometers avstånd) och får på så vis en skattning på 33 200 ”falska” studiependlare.²⁸

2. *Anställda med långa pendlingsavstånd.* Genom att studera individers arbetsställe i STATIV-databasen kan avstånd mellan folkbokföringsort och arbetsplats skattas. Ett långt avstånd mellan bostad och arbetsplats behöver dock inte innebära att individen är felaktigt folkbokförd. Det är inte ovanligt att individer veckopendlar långa avstånd eller helt arbetar på distans. Det kanske främsta motivet till såväl veckopendling som arbete på distans är att man bor tillsammans med familjen på sin hemort. För att hitta misstänkta fall av felaktig folkbokföringsadress bland gruppen med långa avstånd mellan folkbokföringsort och arbetsställe studeras därför endast individer som inte är gifta, registrerade som partners eller i samboförhållanden. År 2016 hade ca 14 200 personer i denna grupp 60 mil eller mer mellan folkbokföringsort och arbetsgivarort (se Figur 5). Av dessa hade 10 300 minst 70 mils avstånd och 2 300 minst 100 mils avstånd. Genom att ta genomsnittet av antalet individer i de fem grupperna som framgår i Figur 5 fås en skattning på 7 300 ”falska arbetspendlare” med felaktig folkbokföringsadress.²⁹

Figur 5. Vissa individer med långt avstånd mellan folkbokföringsort och arbetsställe, 2016



Källa: SCB (2018).

3. *Individer på liten boyta.* År 2016 var drygt 60 000 individer folkbokförda i lägenhetskommun i vilka medlemmarna (tre eller fler) sinsemellan inte var nära anhöriga. Detta kan vara helt förenligt med folkbokföringslagen om till exempel fem studenter delar på en femrumslägenhet. Men om så många individer är folkbokförda på samma lägenhet att boytan per

²⁸ Det kan noteras att genomsnittet av de fyra sistnämnda grupperna är lika med summan av följande fyra termer: samtliga i den minsta gruppen, 75 procent av den näst minsta gruppen (exklusive individerna i den minsta gruppen), 50 procent av den tredje minsta gruppen (exklusive individerna i de två minsta grupperna) och 25 procent av den fjärde minsta gruppen (exklusive individerna i de tre minsta grupperna). På så sätt kan man tolka det enkla genomsnittet av de fyra minsta grupperna som ett *viktat* genomsnitt av antalet unika individer i de fyra respektive grupperna, vars vikter avtar i takt med att sannolikheten för att registerfel avtar. Detta förhållande kan bevisas enligt följande: Anta att den minsta delpopulationen består av w individer och att denna ingår i den andra, större, delpopulationen med x individer, som i sin tur ingår i den tredje delpopulationen med y individer. Anta slutligen att delpopulationen med y individer ingår i den fjärde ännu större delpopulationen med z individer. Antalet individer z i den största gruppen kan då uttryckas som summan av antalet unika individer i respektive delpopulation: $z = w + (x - w) + (y - x) + (z - y)$. Om termerna viktas med 100%, 75%, 50% respektive 25% fås: $w + 0,75(x - w) + 0,5(y - x) + 0,25(z - y) = w + 0,75x - 0,75w + 0,5y - 0,5x + 0,25z - 0,25y = 0,25w + 0,25x + 0,25y + 0,25z$, vilket är lika med det oviktade genomsnittet $(w + x + y + z) / 4$.

²⁹ På motsvarande sätt som beskrivs i föregående fotnot, kan genomsnittet av de fem grupperna ses som ett viktat genomsnitt, där den minsta gruppen ges vikt 5/5 (100%), den näst minsta gruppen (exklusive individerna i den minsta gruppen) ges vikt 4/5 (80%) och så vidare, med den största gruppens (exklusive individerna i den näst största gruppen) vikt 1/5 (20%).

hushållsmedlem blir orimligt liten, finns anledning att misstänka att fler av hushållsmedlemmarna är felaktigt folkbokförda. Av de 60 000 individerna i denna form av hushåll, var 6 200 folkbokförda på en lägenhet av sådan storlek att boytan per person blev mindre än 10 kvadratmeter. Nästan hälften av dessa hade mindre än 7,5 kvadratmeter boyta per person; ca 700 individer hade mindre än 5 kvadratmeter. SCB tar genomsnittet av dessa antal och får en skattad mängd fel på 3 200 av detta slag.

4. Individer i stora hushåll. I denna kategori studeras återigen de ca 60 000 individer i hushåll där inga var nära anhöriga med varandra. Drygt 16 000 av dessa var folkbokförda i lägenheter med åtta personer eller fler, varav 6 600 var folkbokförda på lägenheter med tio personer eller fler. SCB (2018) tar genomsnittet av antalet individer i dessa tre grupper, vilket ger en skattning på 27 700 felaktiga folkbokföringsadresser.

5. Individer förknippade med impulser som lett till korrigerig. Skatteverket mottog 2017 ca 80 000 impulser om fel, varav ca 54 000 avsåg unika individer. Drygt hälften av dessa impulser, 29 000, ledde till någon form av korrigerig i FBR. SCB använder detta som en indikator på att åtminstone 29 000 felaktiga adressen fanns i registret under året innan, det vill säga 2016.

I summeringen av ovanstående fem komponenter rensas individer bort som förekommer mer än en gång. Detta ger en totalsumma på ca 100 000 fall av felaktiga folkbokföringsadresser för 2016. Skattningen är högst preliminär och ska i detta skede ses endast som ett sätt att illustrera beräkningsmetoden.

3.5 Begränsningar och behov av kompletterande utvärderingsverktyg

SCB:s deltagande och fortsatt utvecklingsarbete

Metodens beroende av uppgifter ur flera av SCB:s individregister förutsätter i praktiken att SCB är part i tillämpningen av metoden framöver. SCB:s skattningar skulle behöva ske vid en sådan tidpunkt på året att de kan ligga till grund för rapportering i Skatteverkets årsredovisning, vilken normalt publiceras i februari varje år. Begränsade resurser hos SCB, eller prioritering av annan verksamhet, skulle dock kunna innebära att metoden inte kan tillämpas på det sätt eller vid den tidpunkt som är tänkt. De fördelar som metodsamarbetet med SCB medför och som diskuteras i inledningen av kapitlet, bedöms dock överväga denna inboende risk med metodansatsen.

Metoden räknar inte konstaterade fel

Metoden att uppskatta antalet registerfel med indikatorer, på så sätt som beskrivs i avsnitt 3.2–3.4 ovan, kommer att kunna skatta omfattningen av övertäckningsfel, undertäckningsfel, förekomsten av felaktiga folkbokföringsadresser och i förlängningen eventuellt andra typer av registerfel. Den skattade omfattningen på de olika felen kommer att vara förknippad med osäkerhet. Om den skattade omfattningen på ett visst fel minskar från ett år till ett annat, går det inte att med säkerhet konstatera att den faktiska förekomsten av fel har minskat i omfattning.

Bekräftade fel kan i viss utsträckning studeras med hjälp av urvalsundersökningar eller stickprovskontroller på det sätt som diskuteras i inledningen av kapitlet. Men eftersom metoden är resurskrävande måste sådana kontroller göras på relativt små urval, vilket gör att eventuella skattningar för populationen som helhet är förknippad med osäkerhet. Ett andra sätt att studera bekräftade fel är att studera korrigeringar i FBR utifrån inkomna impulser om fel. Detta ger dock bara en fingervisning om den nedre gränsen för felets förekomst ett visst år. Varierad intensitet i både inrapporteringen av fel och i hanteringen av de inrapporterade

felen gör att jämförbarheten över tiden är begränsad: 10 000 åtgärdade fel ett år och 8 000 åtgärdade fel nästa år behöver inte betyda att felet har minskat i omfattning.

Misstänkta registerfel kan inte rapporteras av SCB till Skatteverket

Metoden identifierar individer som misstänks vara förknippade med någon form av registerfel. Om metoden har god träffsäkerhet, skulle de individer som ges en hög sannolikhet för fel i princip utgöra ett mycket lämpligt urval för fördjupade kontrollinsatser av folkbokföringsverksamheten på Skatteverket. Statistiksekretesslagstiftning förhindrar dock att SCB delar med sig av sådan individspecifik information till Skatteverket eller till andra myndigheter och intressenter.³⁰ Modellen kan därmed inte, och är inte ämnat till att, generera individurval för kontrollverksamheten inom folkbokföringen.

Genom att skatta omfattningen av olika typer av fel i registret kan resultaten från metoden däremot utgöra beslutsunderlag för inriktningen på utvecklingsarbetet för folkbokföringen. Med en tydligare bild av omfattningen av olika fel kan prioritering i kvalitetsarbetet ske på fastare grund än tidigare. Resultaten kan med tiden också användas för att utvärdera om kvalitetsarbetet i folkbokföringen har effekt. Metoden säger i sig dock ingenting om allvaret i en viss typ av fel, utan ger endast en uppskattad omfattning av felet. En korrekt prioritering av kvalitetsarbetet kräver inte bara kunskap om respektive fels förekomst utan också dess konsekvenser.³¹

För att kontrollera och korrigera fel i folkbokföringsregistret kommer Skatteverket även fortsättningsvis vara beroende av inkomna impulser och av riskbaserade urval för kontroller. Resultaten av metoden kan, under vissa förutsättningar, ge vägledning i hur sådana riskbaserade urval kan göras. Vissa av de förklarande variablerna som ingår i modellen hämtas ur RTB. Givet spegelbildsförhållandet mellan RTB och FBR, finns dessa variabler att tillgå även i folkbokföringsregistret. Om de förklarande variablerna från RTB som ingår i modellen visar sig ha en hög prediktiv förmåga för att en viss individ är förknippad med ett visst registerfel, kan en sannolikhetsmodell skapas – i Skatteverkets egen regi – som endast baseras på data ur FBR. En sådan modell kan då identifiera individer med hög sannolikhet för registerfel och därmed utgöra grund för riskbaserade urval. I dagsläget försvårar dock den begränsade tillgången till folkbokföringsdatabasen framtagandet av sådana modellbaserade urval.

Modellen ska ses som ett av flera verktyg för att uppskatta förekomsten av fel

Att utgå från en kvantitativ skattningsmodell är ett sätt att tillföra systematik i uppföljningen av kvaliteten i folkbokföringsregistret. Det är relativt enkelt att tillämpa metoden som beskrivs ovan upprepade gånger. Genom att hålla själva mätmetoden konstant över tiden kan man dra skarpare slutsatser om utvecklingen av ett visst registerfel, jämfört med om olika mätmetoder används från en period till en annan.

Metoden bör ändå ses som ett av flera tänkbara verktyg att studera förekomsten av fel i folkbokföringsregistret. Återkommande urvalsundersökningar eller stickprovskontroller är, som diskuteras ovan, ett alternativt verktyg, men som heller inte kan ge något facit över den totala förekomsten av fel i registret. Urvalsundersökningar kan dock, förutom att bekräfta eller motsäga modellresultaten för ett visst år, även användas för att utveckla modellen. Observationerna i undersökningen kan användas vid kalibrering av modellen, eftersom det då finns ett ”facit” för urvalet av individer över förekomsten av de olika registerfelen.

³⁰ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 24 kap. 8 §.

³¹ Folk- och fastighetsavdelningen på Skatteverket bedriver ett fördjupat arbete för att kartlägga dessa konsekvenser (se även kapitel 1, avsnitt ”Avgränsningar”).

Som beskrivs i avsnitt 2.3 inkommer varje år en mängd impulser om fel till folkbokföringen. Liksom urvalsundersökningar kan uppföljning av dessa impulser användas för att bekräfta eller motsäga de skattningar som görs av modellen. De inkomna impulserna kan också användas i modellutvecklingen genom att studera huruvida nya mönster framträder i de individegenskaper som kan förknippas med olika registerfel.

Urvalsundersökningar, uppföljning av impulser och ytterligare åtgärder behövs dessutom för att öka kunskapen om typer av fel som ännu inte mäts av modellen. Hit hör det som i denna rapport benämns *andra egenskapsfel*. För att studera förekomsten av vissa avsiktliga fel, såsom skenutvandring eller skenseparation, som kan antas förekomma i relativt liten omfattning men som ändå är av stort intresse att komma till rätta med, krävs ett fördjupat analysarbete, med delvis andra metoder än vad som redogörs för i denna rapport.

4 Avslutande kommentarer

Att folkbokföringsregistret innehåller korrekta uppgifter är grundläggande för en rad samhällsfunktioner och för att individer ska ges de rättigheter och skyldigheter som anges i lagar och förordningar. Enligt Riksrevisionen är den generella bedömningen bland användare av registret att förekomsten av fel är förhållandevis liten. Både Riksrevisionen och Skatteverkets interna revision noterar dock att Skatteverkets kunskap behöver bli bättre kring vilka fel som förekommer och hur vanliga de är. Denna rapport utgör ett steg i denna riktning, genom att presentera ett förslag på metod för systematisk kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret.

Slutliga skattningar 2020

I rapporten redovisas högst preliminära skattningar av omfattningen av de olika registerfelen. Fortsatt utveckling av metoden återstår innan redovisningen av de slutgiltiga skattningarna i Skatteverkets årsredovisning för 2019. Skattningarna i denna rapport ska därför ses främst som illustration av hur metoden är tänkt att tillämpas. Skattningarna för övertäcknings- och undertäckningsfelen är av ungefär samma storleksordning som tidigare beräkningar av SCB. Skattningen för antalet felaktiga folkbokföringsadresser uppgår till omkring 100 000, vilket motsvarar ungefär 1 procent av befolkningen.

Varje fel i folkbokföringsregistret kan förstås ses som ett fel för mycket. Men ett, vid varje tidpunkt, helt korrekt register vore å andra sidan ett orealistiskt mål. Korrekta registeruppgifter bygger i stor utsträckning på att individer känner till och följer folkbokföringslagen. Så snart det finns brister i sådan kunskap och regelefterlevnad, riskerar felaktigheter uppstå i registret. Kontrollverksamheten inom folkbokföringen, som syftar till att fel i så hög utsträckning som möjligt korrigeras, kan heller inte göras så heltäckande att registerfel helt kan elimineras. Att fel i en viss utsträckning förekommer måste därför troligen accepteras.

En styrka att SCB deltar i kvalitetsutvärderingen av folkbokföringsregistret

Den föreslagna metoden består i att SCB ges i uppdrag att årligen göra modellskattningar på förekomsten av olika typer av registerfel i Registret över totalbefolkningen, RTB. Eftersom RTB i allt väsentligt är en spegelbild av folkbokföringsregistret, är en kvalitetsutvärdering av RTB också en kvalitetsutvärdering av folkbokföringsregistret. Metodansatsen innebär därmed på sätt och vis ”två kvalitetsutvärderingar i en”, det vill säga metoden innebär att SCB i praktiken ser över kvaliteten i sitt register (RTB) samtidigt som Skatteverket ser över sitt register (FBR). Genom att låta SCB svara för en väsentlig del av utvärderingen tillvaratas myndighetens expertkompetens inom statistik- och registeranalys. Att en extern part involveras kan också ses som en garant för att kvalitetsutvärderingen av folkbokföringsregistret sker transparent.

Det fortsatta arbetet

För att Skatteverket, från och med årsredovisningen för 2019, ska kunna redovisa kvalitets-säkrade skattningar på förekomsten av folkbokföringsfel behöver metoden som föreslås utvecklas och förfinas ytterligare. Skatteverkets ambition är att detta sker inom ramen för ett formaliserat samarbete med SCB under 2019 och eventuellt 2020. Förutsättningarna för att ett sådant samarbete ska komma till stånd och fortskrida på ett framgångsrikt sätt bedöms som goda. Vissa praktiska frågor återstår att hantera. I det fortsatta utvecklingsarbetet är det till exempel angeläget att Skatteverket ges tillgång till vissa avidentifierade individuppgifter ur SCB:s register för att effektivt kunna bidra till metodutvecklingen.

På lite sikt, när metoden kan anses vara tillräckligt justerad och kvalitetssäkrad, kommer utvecklingsbehovet av metoden att avta. Tillämpningen av metoden bör då kunna ske inom ramen för en rutinartad beställning till SCB, eller liknande form av överenskommelse, som tar begränsade resurser i anspråk för såväl Skatteverket som SCB. De exakta formerna för ett sådant långsiktigt samarbete är föremål för fortsatt dialog.

Ett målmedvetet utvecklingsarbete inom folkbokföringen

Parallellt med arbetet att utveckla en metod för att systematiskt följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret, har Skatteverket under 2018 påbörjat ett antal olika aktiviteter för att åtgärda de brister som har uppmärksamats i Riksrevisionens och internrevisionens rapporter. I det korta perspektivet har Folk- och fastighetsavdelningen förstärkt resurserna inom analysfunktionen, i kvalitetsuppföljningen och i kontrollarbetet. Samtidigt har avdelningen arbetat fram en bild av hur folkbokföringen ser ut idag och hur den kommer att bedrivas i framtiden samt en plan för hur man ska arbeta för att ta sig mot denna framtidsbild.

Folkbokföringsområdet står inför ett paradigmskifte när det gäller effekterna av den digitala utvecklingen. Förändringen som följer av utveckling av nya system och nya möjligheter att lämna information till folkbokföringsregistret kommer att förändra synsättet på hur ett korrekt folkbokföringsregister kan upprätthållas. I framtiden kommer fokus att flyttas från att rätta fel i efterhand till att kvalitetssäkra informationen direkt vid källan. Detta kan ske bland annat genom tekniska lösningar för informationsöverföring med våra största ingivare såsom Försäkringskassan, Kronofogden, Migrationsverket och CSN samt att ett gemensamt gränssnitt tas fram för Skatteverkets webbsida. Oavsett vilken ingång man använder till registret, kommer verksamhetsregler skapas som förebygger uppkomst av fel och som också kan vara ett stöd i prioriteringen inom efterkontrollen.

Utvecklingen inom folkbokföringsområdet kommer att ske stegvis från dagens manuella ärendehantering och efterkontroll till ökad automation och arbete med att säkra informationskedjor för att förebygga fel. Den största utmaningen förknippad med detta är att bedriva förändringsarbetet med hög utvecklingstakt parallellt med det dagliga, ej nedprioriterbara, löpande arbetet. Folkbokföringen saknar förutsägbara toppar i arbetet och flödet är i stället relativt konstant med handlingar som på olika sätt kräver åtgärder för att vi ska upprätthålla ett korrekt folkbokföringsregister. Förändringsarbetet är en utmaning i sig och den kommer att kräva mycket av både chefer och medarbetare på Skatteverket.

Referenser

- Brottsförebyggande Rådet (2015), ”Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet – en rapport om välfärdsbrottslighet med felaktiga intyg”, rapport 2015:8.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017), ”Population register data, basis for the Netherlands Population Statistics”, *Bevolkingstrends*.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018), ”Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen”, rapport 1.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007), ”Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen”, rapport 7.
- Försäkringskassan (2006), ”Kontroll av skenseparationer”, Redovisar 2006:4.
- Gerritse, S., B. Bakker, P. de Wolf, & P. van der Heijden (2016), ”Under coverage of the population register in the Netherlands, 2010”, *Discussion paper 2016:2*, Centraal Bureau voor de Statistiek (Statistics Netherlands).
- Inspektionen för Socialförsäkringen (2017), ”Informationskvalitet i socialförsäkringsregistren: en granskning av den manuella hanteringen av personuppgifter och försäkrings-tillhörighet”, rapport 2017:7.
- Maineri, A., A. Scherpenzeel, J. Bristle m fl (2017), ”Evaluating the quality of sampling frames used in European cross-national surveys”, Deliverable 2.2 of the SERISS project funded under the European Union’s Horizon 2020 research and innovation programme.
- Nationellt underrättelsecentrum (2017), ”Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019”, Polismyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2015), ”Felaktiga utbetalningar: återrapporering av regleringsbrevs-uppdrag 2015”, rapport 2015-04-29.
- Poulain, M. & A. Herm (2013), ”Central Population Registers as a Source of Demographic Statistics in Europe”, *Population-E*, 68(2), s. 183–212.
- Riksrevisionen (2017), ”Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke”, RIR 2017:23.
- SCB (2015a), ”Övertäckning i Registret över totalbefolkningen – en registerstudie”, *Befolkning och välfärd* 2015:1.
- SCB (2015b), ”Total befolkningssiffra”, resultatrapport, 2015-08-20.
- SCB (2015c), ”SCB:s data för forskning – de mest använda registren”.
- SCB (2017), ”Beskrivning av registret”, BE0102, Registret över totalbefolkningen, 2017-03-28.
- SCB (2018), ”Folkbokföringsfelet: en metodrapport om skattning av övertäckning, under-täckning och folkbokförda på fel adress”, underlagsrapport till Skatteverket.
- Skatteetaten (2015), ”Bedret adressekvalitet – samspill om adressedata”, rapport 2015-11-20.
- Skatteverket (2006), ”Kartläggning av folkbokföringsfelet”, rapport 2006:7.
- Skatteverket (2013), ”En analys om folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser”, rapport, 2013-04-03.
- Skatteverket (2017a), ”Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll”, 2017-03-27.
- Skatteverket (2017b), ”Internrevisionsrapport: Folkbokföringen”, 2017-10-09.
- SOU 2008:74, ”Rätt och riktigt: åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen”, betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.
- SOU 2009:75, ”Folkbokföringen: slutbetänkande av Folkbokföringsutredningen”.

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

Statistikcentralen (2018), ”Quality description: Population Structure 2017”, e-publication, hämtad 2018-06-05: http://www.stat.fi/til/vaerak/2017/vaerak_2017_2018-03-29_laa_001_en.html.

Thorsdalen, B. (2008), ”Kvalitetsundersökelsen av adresser i Det sentrale folkeregistret”, Statistisk Sentralbyrå.