

Nationellt lägesbild över befolkningen



Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Inledning	9
1.1 Uppdraget.....	9
1.2 En lägesbild över befolkningen	9
1.3 Folkbokföringsverksamheten	11
1.3.1 Folkbokföring.....	11
1.3.2 Samordningsnummer.....	12
2. Metoder och arbetssätt som använts i denna lägesbild	13
2.1 Personkretsen folkbokförda	13
2.1.1 Undertäckning	13
2.1.2 Fel adress	14
2.1.3 Övertäckning	14
2.2 Personkretsen samordningsnummer	15
2.3 Andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är eller ska vara folkbokförda.....	15
2.4 Metod för att identifiera risker och företeelser kopplade till de personkretsar som finns och verkar i Sverige	18
2.4.1 Metod för riskbeskrivning	18
2.4.2 Metod för omfattning och konsekvenser	18
3. Lägesbild över befolkningen	21
3.1 Personkretsen folkbokförda	21
3.1.1 Personer som har blivit folkbokförda och fått ett fastställt personnummer	21
3.1.2 Bosättningsuppgifter för folkbokförda personer	22
3.1.3 Avregistrering från folkbokföringen	24
3.2 Samordningsnummer och användningen av dessa.....	28
3.2.1 Uppgifter om personer med samordningsnummer	31
3.2.2 Förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer	33
3.3 Relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är eller ska vara folkbokförda.....	34
3.3.1 Omfattning.....	35
3.3.2 Beskrivning av andra relevanta personkretsar	36
4. Risker i samhället.....	43
4.1 Folkbokföringsdatabasens betydelse	43
4.1.1 Fel i folkbokföringsdatabasen	44
4.2 Registerutnyttjande för brottsliga ändamål	44
4.2.1 Identitet som brottsverktyg.....	45

4.2.2 Bosättningsuppgifter som brottsverktyg	46
4.2.3 Familjeförhållanden kan användas som brottsverktyg.....	46
4.3 Riskgrupper	46
4.4 Finns och verkar i Sverige men är inte registrerade	48
4.4.1 Omfattning.....	48
4.4.2 Personer som inte är folkbokförda trots att de uppfyller kraven för folkbokföring.....	49
4.4.3 Personer som inte har tilldelats ett samordningsnummer men där det kan antas finnas ett behov av ett sådant nummer	49
4.4.4 Konsekvenser	51
4.5 Registrerade som finns och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter ..	52
4.5.1 Omfattning.....	53
4.5.2 Felaktiga adressuppgifter för folkbokförda personer	53
4.5.3 Felaktiga egenskapsuppgifter för folkbokförda personer eller för personer med samordningsnummer	55
4.5.4 Konsekvenser	56
4.6 Registrerade men finns och verkar inte i Sverige	59
4.6.1 Omfattning.....	59
4.6.2 Personer som är folkbokförda trots att de enligt gällande lagstiftning ska vara avregistrerade från folkbokföringen	61
4.6.3 Personer som har ett aktivt samordningsnummer som borde vara vilandeförklarat.....	64
4.6.4 Konsekvenser	66
4.7 Konsekvenser hos kommuner och regioner	68
4.7.1 Kommuners och regioners uppdrag.....	68
4.7.2 Komplex verksamhet.....	68
4.7.3 Ekonomi, planering och uppföljning	69
4.7.4 Förlorade intäkter för kommuner och regioner	69
5. Slutsatser	71
5.1 Sveriges faktiska befolkning.....	71
5.1.1 Storleken på den befolkning som ska vara folkbokförd	71
5.1.2 Övriga som finns och verkar i Sverige	72
5.2 Åtgärdsförslag folkbokföring.....	73
5.3 Användningen av samordningsnummer	74
5.3.1 Åtgärdsförslag samordningsnummer	75
5.4 Åtgärdsförslag från kommuner och regioner	76
5.4.1 Begära tilldelning av samordningsnummer.....	76
5.4.2 Information och kunskap om folkbokföring och samordningsnummer	76
5.4.3 Ökad samverkan	77
5.4.4 Tydligare ingång till Skatteverket	77

5.4.5 Folkbokföringsuppgifter på kommunnivå	77
6. Framåtblick kommande lägesbilder	79
6.1. Syfte med kommande lägesbilder	79
6.2. Inriktning för kommande lägesbilder	79

Bilaga 1 Nationell lägesbild, del 1 – en demografisk ansats

Bilaga 2 Nationell lägesbild, del 2 – en registerbaserad ansats

Sammanfattning

Personer som finns och verkar i Sverige

Den 31 december 2023 var den folkbokförda befolkningen i Sverige 10 551 707. För att bedöma storleken på den befolkning som faktiskt finns och verkar i landet, har Skatteverket i denna rapport identifierat ett antal riskgrupper enligt nedan:

Riskgrupper	Antal personer
Personer som enligt gällande regler borde vara folkbokförda	21 000
Personer som enligt gällande regler borde avregistreras som utflyttade från landet	74 000 – 158 000
Övriga personer som finns och verkar i Sverige	107 000 – 185 000

Givet den stora osäkerhet som finns i ovanstående siffror, bedömer Skatteverket att antalet personer som finns och verkar i Sverige bör befinna sig inom intervallet 10 521 000 – 10 684 000 personer. Av dessa ska 10 415 000 – 10 499 000 vara folkbokförda.

Åtskilliga av de personer som varken har person- eller samordningsnummer återfinns i olika myndigheters register, men de begränsade möjligheterna till matchning gör att dessa uppgifter inte kan användas för att uppskatta storleken på gruppen som helhet. I stället har en demografisk metod använts som har utgått från antalet dödsfall bland personer som inte är registrerade.

Bland de folkbokförda som finns och verkar i Sverige finns uppskattningsvis 100 000 personer som är registrerade med fel folkbokföringsadress. Denna grupp påverkar alltså inte beräkningen av totalbefolkningen, men gruppen utgör en stor risk för bland annat felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Den 31 december fanns även 481 313 aktiva och 636 864 vilandeförklarade samordningsnummer. Mer än hälften av samordningsnumren har tilldelats för beskattningsändamål.

Risker i samhället

Det finns risker relaterade såväl till felaktigheter i folkbokföringsdatabasen som till det faktum att personer lever och verkar i Sverige trots att de inte har rätt att göra det.

Det starka beroendet som finns i samhället av Skatteverkets registeruppgifter gör det intressant för vissa personer att manipulera uppgifterna för att skapa förutsättningar för brottslighet. Samtliga väsentliga uppgifter i folkbokföringen, det vill säga uppgifter om identitet, bosättning och familjeförhållanden, kan användas som brottsverktyg om de är felaktiga.

I rapporten har Skatteverket värderat de risker som är relaterade till folkbokföringsdatabasen enligt följande uppdelning:

- Finns och verkar i Sverige men är inte registrerade.
- Registrerade som finns och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter.
- Registrerade men finns och verkar inte i Sverige.

Av dessa anser Skatteverket att den sistnämnda gruppen utgör den allvarligaste risken på grund av den bedömda omfattningen och samhällskonsekvenserna. Det gäller alltså folkbokförda som enligt gällande regler borde avregistreras som utflyttade från landet. I denna grupp förekommer även problem med utnyttjade identiteter i kriminella sammanhang.

Även den andra gruppen där egenskapsuppgifterna i folkbokföringsdatabasen är felaktiga, utgör en allvarlig risk för negativa samhällskonsekvenser. Särskilt gäller detta felaktiga bosättningsuppgifter på grund av den relativt stora omfattningen.

När det gäller gruppen som finns och verkar i Sverige utan att vara registrerade, är riskerna relaterade till folkbokföringsdatabasen relativt sett mindre än de övriga. För dem inom denna grupp som över huvud taget inte har några kontakter med myndigheter finns det givetvis risker som relaterar till utnyttjande av människor för annan kriminalitet, arbetslivskriminalitet och människoexploatering. De finansiella konsekvenserna för samhället kan avse minskade skatteintäkter, osund konkurrens bland företag, skapandet av parallella samhällsstrukturer och organiserad brottslighet.

Förslag till åtgärder

Följande är de viktigaste åtgärderna som har identifierats i detta uppdrag:

- Fortsätta uppbyggnaden av Skatteverkets förmåga att genom riskbaserade urval förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten.
- Stärka förutsättningarna för identitetsförvaltningen i Sverige genom att införa en nationell infrastruktur för etablering, kontroll och verifiering av identitet med hjälp av biometri.
- Säkerställa att myndigheter samt privata företag och organisationer agerar i enlighet med syftet bakom de nya reglerna för samordningsnummer, till exempel genom att anpassa sina system för att kunna ta emot information från Skatteverket om samordningsnumrens status och identitetsnivå.
- Fler myndigheter borde begära tilldelning av samordningsnummer för personer som i dag registreras under myndighets-specifika identitetsbeteckningar.
- Folkbokföring är en gemensam, nationell angelägenhet. Det är således viktigt att arbetet med att etablera goda samverkansformer mellan Skatteverket och andra aktörer, inte minst inom kommunsektorn, fortskrider.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav den 30 mars 2023 Skatteverket i uppdrag att föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning.¹ Skatteverket redovisade uppdraget den 4 september 2023 i rapporten *Åtgärder för att förbättra folkbokföringen*.²

Med Skatteverkets rapport som utgångspunkt har regeringen i regleringsbrevet för 2024 gett Skatteverket i uppdrag att ta fram en nationell lägesbild som beskriver de personkretsar som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd samt företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar.

Den nationella lägesbilden ska enligt uppdragsbeskrivningen innehålla en samlad bild av:

- den befolkning som ska vara folkbokförd
- samordningsnummer och användningen av dessa
- relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är eller ska vara folkbokförda.

Lägesbilden ska kunna användas som underlag när regeringen och myndigheter prioriterar och inriktar framtida åtgärder.

Enligt uppdraget ska Skatteverket ta fram lägesbilden i samarbete med andra relevanta aktörer. Den samverkansmodell som Skatteverket föreslagit ska utvecklas och etableras samt tills vidare årligen lämna en lägesbild till regeringen. Metoderna för att samla in och analysera data behöver fastställas i samband med att den första nationella lägesbilden tas fram. Migrationsverket, Polismyndigheten och Statistikmyndigheten SCB ska delta i arbetet med att exempelvis ta fram metoder, samla in och analysera data. Skatteverket ska redovisa lägesbilden till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 28 juni 2024.

1.2 En lägesbild över befolkningen

I formell mening består Sveriges befolkning av de personer som ska vara folkbokförda. Sveriges folkbokföring håller en hög kvalitet och den folkbokförda befolkningen framgår direkt av folkbokföringsdatabasen. Det finns dessutom metoder som gör det möjligt att med någorlunda god precision uppskatta hur många personer som borde vara folkbokförda utan att vara det och hur många som av olika anledningar borde vara avregistrerade från folkbokföringen men inte är det.

¹ Fi2023/01227.

² Dnr 8-2331045.

Det kan finnas anledning att anta att vissa av de övriga personkretsarna, det vill säga personer som finns och verkar i Sverige utan att de ska vara folkbokförda, rimligtvis kan anses ingå i landets faktiska befolkning. Detta innebär betydande svårigheter vid framtagandet av en lägesbild över befolkningen, dels på grund av bristen på en tydlig definition av vad som utgör befolkning i detta avseende och dels gällande möjligheterna att uppskatta storleken på den del av den faktiska befolkningen som inte är folkbokförd.

I denna första lägesbild har Skatteverket valt att redovisa ett antal personkretsar som för närvarande är mätbara i samhället utan att vara folkbokförda. Alla gör de avtryck i samhället och myndigheten bedömer därmed att samtliga är relevanta. Det finns dock personkretsar som vistas i landet så tillfälligt att de inte kan anses tillhöra befolkningen. Till dessa hör exempelvis turister, utländska fritidshusägare och andra tillfälliga besökare som är i Sverige på visum eller vars vistelse inte föranleder ett krav på uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.

En delmängd av dem som utgör den faktiska befolkningen utan att vara folkbokförda, har av olika skäl tilldelats samordningsnummer. Samtidigt finns det många individer med samordningsnummer som inte kan anses ingå i den faktiska befolkningen, till exempel svenska medborgare som är födda och boende utomlands. Personer med samordningsnummer kan därför både ingå (med eller utan tillstånd att vistas i Sverige) och inte ingå i den faktiska befolkningen. Vissa uppgifter om dessa personer registreras i folkbokföringsdatabasen, men inte deras bosättning. Det finns inga krav på att personer med samordningsnummer ska vistas i landet. Inte heller det omvända, det vill säga att personer som vistas här ska tilldelas ett samordningsnummer med vistelsen som grund.

Skatteverket välkomnar möjligheten att redovisa hur användningen av samordningsnummer ser ut. De lagändringar som möjliggör för Skatteverket att genom analys- och urvals-databasen mäta viss användning av samordningsnummer kom 2023 och det finns därmed ingen beprövad metod för denna typ av analyser. Eftersom även lagstiftningen gällande samordningsnummer är förhållandevis ny får denna första lägesbild ses som just en första bild. För varje år som går kommer den att bli än mer tydlig med att synliggöra både vilka grupper som har ett behov av samordningsnummer och hur numret används i vårt samhälle av såväl personer i Sverige som personer som regelmässigt vistas i utlandet.

De risker och företeelser som finns kopplade till samtliga ovanstående grupper varierar. Både mellan grupperna men också i hur hög risk det är för att samhället ska påverkas på ett oönskat sätt. I denna lägesbild har Skatteverket gjort ett urval av de risker och företeelser som kan påverka vårt samhälle, både ekonomiskt men också avseende samhällsplanering och andra aspekter som myndigheten anser vara relevanta.

Lägesbilden innehåller en uppskattning av antalet personer som ingår i respektive personkrets, och presenteras på ett sådant sätt att utvecklingen och förändringar kan följas över tid.

Skatteverket har i detta uppdrag samverkat med andra statliga myndigheter. Även kommuner och regioner som har kunskap om personer som finns och verkar i Sverige och om fel som kan uppkomma kopplat till dem har deltagit i samverkan.

Formerna för arbetet med och innehållet i den nationella lägesbilden kommer att utvecklas från år till år allt eftersom processen pågår.

1.3 Folkbokföringsverksamheten

Skatteverket ansvarar bland annat för frågor om folkbokföring, samordningsnummer och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska spegla befolkningens faktiska bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. En förutsättning för att kunna leverera i enlighet med myndighetens instruktion och återrapporteringskrav är en mycket god kunskap om uppgifternas kvalitet, användning och hur olika fel i folkbokföringsdatabasen kan beskrivas utifrån risk och konsekvens.

Det är även angeläget att samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata, har en god förståelse för att det finns en avgörande skillnad mellan folkbokföring och användning av samordningsnummer. Med att vara folkbokförd följer vissa rättigheter och skyldigheter. Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning, men medför inte i sig självt några rättigheter för den person som tilldelats numret.

1.3.1 Folkbokföring

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige.

I folkbokföringen registreras fortlöpande olika händelser i en persons liv, exempelvis födelse, dödsfall, vårdnad, äktenskap och namn. I folkbokföringen registreras även vilka som bor i landet och var de bor efter en flyttning. En persons folkbokföring medför många rättigheter och skyldigheter, exempelvis rätten till sociala förmåner och bidrag eller var man ska betala skatt eller rösta.

Ett huvudsakligt syfte med folkbokföringen är att behandla och tillhandahålla grundläggande information om en persons bosättning, identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

En sådan löpande och samordnad registrering av befolkningens bosättnings- och familjerättsliga förhållanden som en självständig verksamhet är ovanlig i ett internationellt perspektiv. Med några få undantag finns den endast i de nordiska länderna.

Folkbokföringen regleras i folkbokföringslagen (1991:481) som innehåller tvingande bestämmelser om när folkbokföring ska ske och när en person ska avregistreras från folkbokföringen. Reglerna innebär även en långtgående skyldighet hos den enskilde att anmäla ändrad bosättning till Skatteverket och de innehåller straffbestämmelser för de fall personer låter bli att anmäla eller lämnar oriktiga uppgifter.

Som regel gäller att den som flyttar till Sverige ska folkbokföras om det kan antas att personen regelmässigt kommer att tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. För den som inte är medborgare i ett nordiskt land krävs i normalfallet även uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

Skatteverket har befogenhet att genomföra kontroller inklusive kontrollbesök för att säkerställa att folkbokföringen är korrekt.

1.3.2 Samordningsnummer

Samordningsnummer regleras sedan den 1 september 2023 i lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

Skatteverket får tilldela en person som inte är eller har varit folkbokförd ett samordningsnummer som identitetsbeteckning. Samordningsnummer tilldelas i tre nivåer beroende på bedömningen av om den enskildas identitet är styrkt, sannolik eller osäker. Ett samordningsnummer får tilldelas efter begäran från statliga myndigheter och vissa enskilda utbildningsanordnare, samt efter ansökan från den enskilde.

Samordningsnummer är, liksom personnummer, en identitetsbeteckning och syftar huvudsakligen till att undvika personförväxling och underlätta utbyte av information om personer. Numren kan bland annat fungera som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person eller som sökbegrepp i olika it-system som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register. Samordningsnummer har på så sätt en praktisk funktion och används både av offentliga och privata aktörer.

Samordningsnummer infördes den 1 januari 2000. Innan dess fanns det möjlighet att tilldela personnummer även till personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, så kallade, TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades till exempel för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister.

Att ha blivit tilldelad ett samordningsnummer har ingen som helst rättsverkan och säger heller ingenting om personens rätt att vistas i landet.

För att den nya lagregleringen av samordningsnummer ska få avsedd effekt, är det helt avgörande att samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata, kräver eller på andra sätt bidrar till att de personer som de interagerar med har samordningsnummer som inte har vilandeförklarats och där identiteten är styrkt.

2. Metoder och arbetssätt som använts i denna lägesbild

I detta kapitel beskrivs de metoder och arbetssätt som Skatteverket har använt för att ta fram den nationella lägesbilden över befolkningen.

2.1 Personkretsen folkbokförda

Personkretsen folkbokförda beskrivs med hjälp av data i Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller Statistikmyndigheten SCB:s register för totalbefolkningen (RTB). Datan från folkbokföringsdatabasen innehåller inte skyddade personuppgifter.³ Det gör däremot datan från SCB.

För att beräkna omfattningen av risker och vissa företeelser använder Skatteverket registerbaserade indikatormodeller och slumpkontroller. Vissa av riskerna omfattar folkbokföringsfel som har beräknats med hjälp av en registerbaserad modell, framtagen i samverkan med SCB.⁴

I beräkningen ingår följande feltyper:

- Undertäckning, som innebär att personer inte är folkbokförda trots att de borde vara det enligt lag.
- Fel adress, som innebär att personer är folkbokförda på fel fastighet eller i fel lägenhet.
- Övertäckning, som innebär att personer är folkbokförda trots att de inte borde vara det enligt lag.

2.1.1 Undertäckning

Antalet fel av typen undertäckning beräknas utifrån registeraktiviteteten hos individer med samordningsnummer. Denna grupp omfattar personer från andra länder som har återkommande inkomster i Sverige eller studerar på högskola här i mer än två terminer.

Enligt modellen beräknas ungefär 23 500 individer ingå i gruppen undertäckning under 2021. Antalet har varierat under perioden 2019–2021. Andelen fel i förhållande till populationen har dock varit konstant: 0,2 procent under var och ett av åren.⁵

³ För mer information om skyddade personuppgifter se Rättslig vägledning om skyddade personuppgifter, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.1/330543.html?q=skyddade+personuppgifter>.

⁴ Se rapporten Skatteverket, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, 2018 för mer utförlig information om modellen för att beräkna folkbokföringsfelet.

⁵ Skatteverkets årsredovisning 2023, s. 120f.

Begränsningar i metoden gör att undertäckningsfelet endast kan beräknas med en viss eftersläpning, vilket innebär att det senaste året som kan beräknas är 2021. Det antas dock att andelen fel under 2023 är samma som de tre tidigare åren, det vill säga 0,2 procent.

2.1.2 Fel adress

Feltypen fel adress beräknas utifrån registeraktiviteteten hos folkbokförda individer. Denna grupp omfattar flera undergrupper:

- Personer som studerar eller arbetar orimligt långt från den ort där de är folkbokförda.
- Personer som bor på liten yta.
- Personer som bor tillsammans med andra i större hushåll utan att vara nära anhöriga med de som är folkbokförda där.
- Personer med underrättelse om misstänkta fel vars folkbokföring har korrigerats.

Det är fler män än kvinnor som ingår i gruppen, 61 000 är män och 44 000 är kvinnor. I tabell 2 i avsnitt 3 framgår antalet individer med feltypen fel adress för åren 2019 till 2021.

Antalet har minskat över tid och var som lägst år 2021. Andelen fel i förhållande till populationen har dock varit konstant: cirka 1 procent under var och ett av åren.

Begränsningar i modellen gör att det inte går att beräkna antalet fel av typen fel adress för åren efter 2021. Det antas dock att andelen fel år 2023 är samma som tidigare, det vill säga 1 procent.

2.1.3 Övertäckning

Feltypen övertäckning beräknas utifrån inaktivitet.⁶ Om individen är inaktiv enligt alla dessa register misstänks övertäckning. Att individer är inaktiva i en eller två register är inte i sig skäl att misstänka övertäckning. Skatteverket uppskattar då risken med hjälp av indikatorer som har varit relevanta vid tidigare avregistrering på grund av misstänkt övertäckning.

Ungefär 77 400 individer beräknas ingå i gruppen övertäckning under 2021.⁷ Antalet har varierat under perioden 2019–2021. Andelen fel i förhållande till populationen har dock varit konstant: cirka 0,7 procent för var och ett av åren.

Begränsningar i metoden gör att övertäckningsfelet endast kan beräknas med en viss eftersläpning, vilket innebär att det senaste året som kan beräknas är 2021. Det antas dock att andelen fel under 2023 är samma som tidigare, det vill säga cirka 0,7 procent.

⁶ Enligt RTB, Inkomst- och taxeringsregistret och Databasen för statistiska integrationsvariabler (STATIV).

⁷ Skatteverkets årsredovisning 2023, s. 120f.

2.2 Personkretsen samordningsnummer

Personkretsen samordningsnummer beskrivs med hjälp av data från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. I dessa data ingår inte skyddade personuppgifter.

För att beräkna omfattningen av vissa fel används en registerbaserad metod samt obundna och slumpmässiga kontroller av ett urval personer med samordningsnummer. Syftet är att fastställa om samordningsnumret ska vara aktivt eller vilande utifrån vissa riskindikatorer, och personens eller myndighetens behov av numret. Resultatet ligger till grund för beräkning av omfattningen.

Den registerbaserade metoden har som syfte att uppskatta antalet personer med fler än ett samordningsnummer. Antalet kan uppskattas genom identifiering av identiteter med delvis överlappande personuppgifter. Det kan till exempel vara identiteter med samma födelsetid, medborgarskap och efternamn och snarlika förnamn. För att mäta sådan snarlikhet finns det möjlighet att använda ett ortografiskt avståndsmått. En vedertagen metod för detta är det så kallade Damerau-Levenshtein-avståndet.⁸ Det är, något förenklat, ett mått för det minsta antalet infogningar, borttagningar eller ersättningar av två intilliggande tecken som krävs för att göra om ett ord till ett annat. Exempelvis är Damerau-Levenshtein-avståndet för namnparet ”Sara” och ”Sarah” lika med 1 eftersom det endast krävs en operation (ta bort h i Sarah eller lägga till h i Sara) för att omvandla den ena textsträngen till den andra.

2.3 Andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är eller ska vara folkbokförda

Statistikmyndigheten SCB fick under första kvartalet 2024 i uppdrag av Skatteverket att demokratiskt uppskatta gruppen andra relevanta personkretsar, det vill säga personer som inte är folkbokförda eller har ett samordningsnummer. Uppskattningen gjordes utifrån Skatteverkets uppgifter om avlidna personer utan person- eller samordningsnummer, samt uppgifter om personer kopplade till födslar i landet där barnet inte ska folkbokföras från födelsen. Rapporterna i sin helhet finns som bilagor 1 och 2.

Grundtanken med den demografiska ansatsen, som beskrivs i bilaga 1, är att uppskatta medelfolkmängden i gruppen andra relevanta personkretsar. Det görs utifrån antalet registrerade avlidna personer som inte är eller inte har varit folkbokförda.

På liknande sätt går det att utifrån antaganden om fruktsamhet uppskatta en medelfolkmängd för kvinnor i barnafödande ålder (cirka 15–49 år) genom antalet registrerade födslar i landet där barnet inte ska folkbokföras från födelsen. Orsaken till att barnet inte ska folkbokföras är att personen som föder barnet inte är folkbokförd i Sverige.

⁸ Damerau 1964.

För att skatta en populationsstorlek med hjälp av dödlighet så behövs kännedom om antalet dödsfall samt själva dödsrisken (eller dödligheten). Hur dödligheten beräknas, och hur Skatteverket kan använda den beräkningen, framgår av SCB:s beskrivning av statistikens framställning inom demografisk analys⁹.

Antalet avlidna i olika åldrar, D , utgör underlag till beräkning av dödstal i relation till medelfolkmängden enligt följande:

$$d_x^t = \frac{D_x^t}{M_x^t}$$

M är medelfolkmängden i befolkningen och D är antalet avlidna personer vid en viss tidpunkt. När D divideras med M får vi fram dödsrisken (dödligheten).

Eftersom medelfolkmängden, M , är okänd, går det att uppskatta den genom att lösa ut den.

$$M_x^t = \frac{D_x^t}{d_x^t}$$

Dödligheten är även den okänd här, men om dödligheten i gruppen andra relevanta personkretsar antas likna övriga befolkningens, kan medelfolkmängden räknas ut. SCB har använt tre olika antaganden om dödlighet: ett riksgenomsnitt, ett som är 20 procent lägre och ett som är 20 procent högre.

I folkbokföringsdatabasen finns uppgifter om personer som har avlidit i Sverige utan att ha varit folkbokförda. De kan ha varit här av olika anledningar och under en kortare tid, exempelvis som turister, eller en längre tid, utan myndigheternas vetskap.

För att veta mer om gruppens sammansättning har SCB gjort en del antaganden utifrån uppgifter om utlandsägda fritidshus, utländska gästnätter från Tillväxtverkets inkvarteringsstatistik samt uppgifter från Trafikanalys om transporter och transportarbete av utländska lastbilar.

Vidare kan födslar, precis som dödsfall, ge en insikt om en populations storlek genom att utgå från den summerade fruktsamheten. Fruktsamheten kan kort beskrivas som antalet barn per kvinna och beräknas genom summering av kvoten mellan födda barn och antalet kvinnor i en viss ålder.

$$\sum_{x=15}^{49} \frac{f_x}{mbef_x}$$

I beräkningen är f_x antal födda barn av kvinnor i åldern x , och $mbef_x$ är medelfolkningen kvinnor i åldern x . När födelsen registreras, registreras även åldern på modern, men det sanna värdet för den summerade fruktsamheten är okänt. Därför måste ett antagande göras även med denna metod, men nu av den summerade fruktsamheten.

⁹ https://www.scb.se/contentassets/67bbc721377f47659568254a88e28627/be0701_staf_2022_230524.pdf.

I folkbokföringsdatabasen finns uppgifter om barn som fötts i Sverige men inte folkbokförts här från födelsen. Det står till exempel var och när barnet föddes samt vem som födde det. Till skillnad från när det gäller dödsfall är det bara möjligt att utifrån födslar uppskatta antalet individer i barnafödande ålder (omkring 15–49 år). Eftersom barnafödande är mer planerat än dödsfall, ingår få turister eller andra med mycket kort vistelsetid i Sverige i gruppen. Även om det finns uppgifter om den förälder som inte födde barnet är det inte säkert att den föräldern befinner sig i Sverige.

Även en person som inte är folkbokförd kan ha varit i kontakt med myndigheter av olika anledningar. Det leder ofta till en ärenderegistrering hos myndigheten. Skatteverket gav SCB i uppdrag att sammanställa data om sådana registreringar samt om individer som har registreringar hos fler än en myndighet. Rapporten finns i sin helhet som bilaga 2.

De myndigheter som har kunnat leverera uppgifter till SCB är:

- Migrationsverket
- Polismyndigheten
- Skatteverket

Utöver dessa har SCB även tillgång till uppgifter om elever i grundskola, gymnasiet och högskolestudenter. Dessa uppgifter sammanställs av SCB på uppdrag av Skolverket och Universitetskanslerämbetet.

En stor osäkerhet i materialet är att en person kan ingå i flera delpopulationer samtidigt. Eftersom myndighetsinterna nummerserier används som personbeteckningar är det mycket svårt att identifiera potentiella dubletter fullt ut mellan de olika delpopulationerna.

Genom att matcha delpopulationerna med varandra är det möjligt att redovisa hur många personer som förekommer i flera delpopulationer. För att kunna matcha olika delpopulationer krävs dock uppgift om födelseid, för- och efternamn samt att myndigheten har levererat materialet till SCB på denna mikrodatanivå. Det har inte alla myndigheter kunnat göra, eftersom de inte har registrerat dessa uppgifter.

Denna metod används också för att matcha varje delpopulation mot personnummer och samordningsnummer i syfte att hitta och ta bort personer som inte längre ingår i gruppen andra relevanta personkretsar.

SCB har använt sig av fonetisk omvandling vid matchning av mikrodata mellan olika delpopulationer. Metoden går ut på att omvandla för- och efternamn till hur de uttalas i stället för att utgå från stavningen. Det gör det lättare att matcha och hitta personer i flera delpopulationer. Metoden är beprövad och används i SCB:s officiella statistikproduktion. Vid matchningen sätts en kvalitetsmarkering på varje person enligt en sexgradig skala, se bilaga 2.

En viktig påminnelse är att födelseid och namn för en viss individ inte nödvändigtvis överensstämmer mellan myndigheter eller register. Det påverkar antalet möjliga matchningar, även om fonetisk matchning används. Hade individerna i stället haft en och samma identitetsbeteckning från början hade dessa samkörningar förenklats, och en bättre helhetsbild hade kunnat ges.

2.4 Metod för att identifiera risker och företeelser kopplade till de personkretsar som finns och verkar i Sverige

När Skatteverket har tagit fram den nationella lägesbilden har myndigheten löpande identifierat potentiella risker kopplade till personkretsar som finns och verkar i Sverige. Arbetet har i hög grad formats av folkbokföringens modell för att kategorisera feltyper. Modellen syftar till att uppskatta fel hos folkbokförda och de som borde vara det, och de ingående feltyperna är undertäckning, fel adress och övertäckning. I arbetet med lägesbilden har Skatteverket haft som avsikt att anpassa modellen så att den även uppskattar risker kopplade till personer med samordningsnummer och till viss del personer som står utanför folkbokföringsdatabasen.

2.4.1 Metod för riskbeskrivning

Ett problem med försöken att anpassa modellen är att lagen om samordningsnummer är formulerad utifrån en behovsaspekt. Det innebär att personer kan ha behov av samordningsnummer utan att vara registrerade, medan folkbokföringslagen kräver att alla som uppfyller kraven för att vara folkbokförda också ska vara det. I denna rapport har Skatteverket identifierat riskerna i relation till registreringen i folkbokföringsdatabasen utan att ta hänsyn till denna skillnad mellan de två lagarna. Det innebär att myndigheten har utgått från att alla som kan registreras i folkbokföringsdatabasen rimligen bör registreras där, vilket resulterade i följande riskgrupper:

- Finns och verkar i Sverige men är inte registrerade.
- Registrerade som finns och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter.
- Registrerade men finns och verkar inte i Sverige.

Precis som i folkbokföringsfelsmodellen kategoriseras grupperna utifrån sitt förhållande till folkbokföringsdatabasen, det vill säga utifrån om de bör vara registrerade och på vilket sätt. Grupperingen bygger på folkbokföringslagens och samordningsnummerslagens bestämmelser men även på att alla som kan registreras i folkbokföringsdatabasen rimligen bör registreras där. Skatteverkets beskattningsavdelningar, inklusive brottsbekämpande verksamhet, folkbokföringsavdelning och analysenhet har haft möjlighet att lyfta fram potentiella riskområden kopplade till de personkretsar som finns och verkar i Sverige utifrån respektive avdelnings arbetsområde och erfarenheter. Bedömningen har kompletterats med erfarenheter inom området från offentliga aktörer. Informationen har sedan kategoriserats utifrån de tre riskgrupperna och använts för att beskriva företeelser och situationer.

2.4.2 Metod för omfattning och konsekvenser

Skatteverket har försökt uppskatta riskgruppernas storlek med hjälp av folkbokföringsfelsmodellen, slumpurval samt andra skattningar av populationsantalet.

En redogörelse för folkbokföringsfelsmodellens beräkningsmetod återfinns i avsnitt 2.1. För att beräkna storleken på olika delar av riskerna har Skatteverket under våren genomfört kontroller av bosättningen utifrån ett slumpmässigt obundet urval av den

vuxna befolkningen. Det har gjorts med en enhetlig metodik och fastställda granskningsprogram. Resultatet ligger till grund för beräkningen av riskernas omfattning.

Skatteverket har haft dialog med fem regioner och tio kommuner, där myndigheten efterfrågade deras perspektiv kring de tre personkretsarna som den nationella lägesbilden beskriver. Dialogerna har utgått från kommunernas och regionernas exempel, erfarenheter och utmaningar samt betydelsen av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Regionerna¹⁰ och kommunerna¹¹ fick själva välja vilken funktion i deras organisation som skulle ha dialog med Skatteverket. Det innebar att några av de tillfrågade besvarade frågorna enbart utifrån sitt specifika verksamhetsområde, i sin region eller kommun. Det resulterade i sin tur i en relativt områdesspecifik dialog med tydliga exempel på vilka företeelser som just det arbetsområdet hanterar och utmaningar kopplade till det. Några andra regioner och kommuner valde att hämta in information från olika delar av sin egen organisation för att på så sätt kunna ge Skatteverket ett mer heltäckande perspektiv. Överlag bidrog kommunerna från funktioner som arbetar mot välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar, kopplat till folkbokförda personer. Dessa kommunala funktioner var oftast organisatoriskt placerade på säkerhets- eller samordnarfunktioner eller inom ekonomiskt bistånd.

Riskerna har värderats i två steg varav ett steg gäller omfattningen av riskgruppen och det andra steget gäller de potentiella konsekvenserna som risken medför. Riskerna har sedan värderats utifrån Skatteverkets riktlinje för riskhantering¹² med de kunskaper som finns om omfattning och konsekvenser. Riskerna har jämförts mot varandra i syfte att rangordna dem från minst omfattning och minst allvarliga konsekvenser till störst omfattning och allvarligast konsekvens enligt måtten: mycket liten omfattning (1), liten omfattning (2), stor omfattning (3), mycket stor omfattning (4) och försumbar konsekvens (1), måttlig konsekvens (2), betydande konsekvens (3), allvarlig konsekvens (4). Denna rangordning bygger på tillgänglig data för omfattningen av respektive riskgrupp. Rangordningen av omfattningen har sedan följts av en rangordning utifrån riskernas potentiella konsekvenser för bland annat:

- Förlorade skatteintäkter.
- Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
- Försvårande av samhällsplanering.
- Brottslighet (brottsområden som Skatteverket möter, exempelvis skattebrott, folkbokföringsbrott, identitetsrelaterade brott och bedrägerier.).

En summering av respektive rang har sedan gjorts för att undersöka vilken av riskerna som har störst omfattning och medför de allvarligaste konsekvenserna.

¹⁰ Deltagande regioner Sörmland, Östergötland, Uppsala, Kalmar och Gotland.

¹¹ Deltagande kommuner Nacka, Eskilstuna, Botkyrka, Göteborg, Markaryd, Skellefteå, Helsingborg, Borås, Uppsala och Gotland.

¹² Riktlinje riskhantering 8-609449 (rsv.se).

3. Lägesbild över befolkningen

Som beskrivits i inledningen till den här rapporten har Skatteverket fått i uppdrag att ta fram en nationell lägesbild över befolkningen som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd, det vill säga olika personkretsar och företeelser samt risker kopplade till dessa personkretsar. Lägesbilden ska ge en samlad bild av de personkretsar som ska vara folkbokförda, de som har samordningsnummer samt de som finns och verkar i Sverige men inte är eller inte ska vara folkbokförda. I detta kapitel redogörs närmare för personkretsarna.

3.1 Personkretsen folkbokförda¹³

Det finns 10 551 707 personer folkbokförda. 182 165 personer har folkbokförts och därmed fått ett fastställt personnummer under året och 173 402 avregistreringar av folkbokförda personer har skett under 2023.

Som nämnts tidigare innebär folkbokföring att fastställa en persons bosättning och registrera uppgifter som enligt lag får förekomma i folkbokföringsdatabasen, exempelvis personens namn, födelsetid, medborgarskap, adress och civilstånd. Folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Det är Skatteverket som ansvarar för folkbokföringen i Sverige.

3.1.1 Personer som har blivit folkbokförda och fått ett fastställt personnummer

En person kan folkbokföras första gången när denne föds eller flyttar till Sverige. Varje folkbokförd person får ett personnummer som identitetsbeteckning. Numret är unikt och består över tid, även om personen senare avregistreras.

När ett barn föds i Sverige folkbokförs barnet om mamman är folkbokförd eller om den förälder som inte har fött barnet är vårdnadshavare och folkbokförd. Även ett barn som föds utanför Sverige ska folkbokföras om den som föder barnet eller en annan förälder till barnet är folkbokförd med stöd av 14 § folkbokföringslagen, FOL (utsänd i svenska statens tjänst), om den förälder som inte föder barnet är vårdnadshavare eller det finns synnerliga skäl för att barnet ska folkbokföras.

¹³ En beskrivning av den folkbokförda populationen och förändringar i denna kan läsas mer ingående hos SCB; <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/befolkningsstatistik-helaret-2023/>.

Den som flyttat till Sverige ska folkbokföras om vissa krav är uppfyllda. Det måste till exempel vara troligt att personen ska vistas här i en viss omfattning och under en viss tid. För den som inte är medborgare i ett nordiskt land krävs normalt också uppehålls rätt eller uppehållstillstånd.¹⁴

I tabell 1 visas antalet personer som har folkbokförts för första gången de senaste åren och därmed fått ett personnummer fastställt.

Tabell 1. Antal fastställda personnummer vid respektive livssituation de senaste åren

År	Antal fastställda personnummer	Varav vid flytt till Sverige	Varav vid födelse
2023	182 165	82 528	99 637
2022	201 626	97 417	104 209
2021	203 074	89 316	113 758

Källa: Folkbokföringsdatabasen, folkbokföringens informationslager.

I tabellen syns en minskning av antalet fastställda personnummer för 2023. Det är en minskning i antalet personnummer som fastställts i samband med folkbokföring vid flytt till Sverige likväl som vid födelse. Dock visar tabellen att majoriteten av personnummer fastställs i samband med födelse. Det vanligaste för personer som flyttar till Sverige är att den första bosättningen sker i Stockholm, Västra Götaland och Skåne län.¹⁵

3.1.2 Bosättningsuppgifter för folkbokförda personer

Under 2023 var 10 551 707 personer folkbokförda i Sverige vilket är en ökning med 0,3 procent jämfört med föregående år.¹⁶ I tabell 2 framgår antalet folkbokförda under de senaste åren och förändringen jämfört med föregående år.¹⁷

Tabell 2. Antal folkbokförda och förändringen de senaste åren

År	Antal folkbokförda personer	Förändring [%]
2023	10 551 707	0,3
2022	10 521 556	0,7
2021	10 452 326	-

Källa: SCB, Befolkningsstatistik.

En person som är folkbokförd och flyttar ska anmäla flyttningen till Skatteverket. Även uppgifter om personens identitet eller familjerättsliga förhållanden kan ändras i folkbokföringen, exempelvis när en person får svenskt medborgarskap, gifter sig eller får barn.

¹⁴ Upehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). (2 kap. 4 § utlänningslagen). Med uppehålls rätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd (3 a kap. 1 § utlänningslagen).

¹⁵ SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/>.

¹⁶ SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/befolkningsstatistik-helaret-2023/>.

¹⁷ SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/befolkningsstatistik-i-sammandrag/sveriges-befolkning-i-sammandrag-1960-2023/>.

En person ska i första hand anses bosatt och därmed vara folkbokförd på den fastighet och i förekommande fall lägenhet där denne har sin regelmässiga dygnsvila. Om en person inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet, anses personen bosatt på den fastighet till vilken personen kan anses ha sin starkaste anknytning. Om det inte finns någon enskild fastighet som personen kan anses ha starkast anknytning till kan personen anses vara bosatt på en kommun. Det finns dock tillfällen då en person inte ska anses bosatt på en fastighet trots att hen tillbringar sin regelmässiga dygnsvila på fastigheten. Det gäller exempelvis vid vissa vistelser på institution.

Det finns en skyldighet för den enskilde att inom en vecka anmäla förändringar av sin bosättning till Skatteverket (ändra adress). Den 1 september 2022 ändrades folkbokföringslagen så att en person vars bosättning inte kan fastställas inom Sverige, och där personen inte kan antas ha flyttat från landet, ska avregistreras som försvunnen. Tidigare folkbokfördes personen utan känd hemvist. Vidare infördes också en möjlighet att en person som sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet tillfälligt kan folkbokföras på kommunen till dess att Skatteverket kan fastställa en korrekt folkbokföring för personen. Det krävs då att den sannolikt felaktiga folkbokföringen leder till besvär för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet, eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten.

I tabell 3 visas antalet ändrade adresser¹⁸ för folkbokförda personer uppdelat per år.

Tabell 3. Antal ändrade adresser samt antal där adressuppgifter saknas per år

År	Antal ändrade adresser	Varav adressuppgifter saknas
2023	1 482 902	15 545
2022	1 526 869	6 596
2021	1 570 015	4 987

Källa: Folkbokföringens informationslager.

Tabell 3 visar att antalet ändrade adresser har minskat över åren. Däremot ökar antalet ändringar där adressuppgifter saknas för personerna. I den här grupperingen finns både de som tidigare saknade känd hemvist och personer som har folkbokförts på kommunen. Ökningen i antalet ändringar utan adress beror sannolikt på Skatteverkets ökade möjligheter att tillfälligt folkbokföra personer på kommunen till dess att Skatteverket kan fastställa en korrekt folkbokföring för personerna. Det är 1 274 154 unika personer vars adresser har ändrats med eller utan anmälan under år 2023. Under 2022 var det 1 314 811 unika personer vars adresser ändrades.

Skatteverket har under 2023 fattat beslut om att inte folkbokföra personer i enlighet med anmälan om flytt i 1 405 fall. Det är en minskning med 60 procent jämfört med föregående år. Vidare har Skatteverket under 2023 ändrat 28 615 adresser utan en föregående anmälan, vilket sett till alla totala ändringar är en mindre andel. Dock har antalet beslut om ändrad folkbokföring utan föregående anmälan ökat över tid, vilket visas i tabell 4.

¹⁸ Med ändringar avses alla bosättningsändringar där personens folkbokföringsdatum justerats. Detta innebär att det är skillnad mellan SCB:s beräkning av antal flyttningar och den i tabellen redovisade siffran för ändrade bosättningsuppgifter.

Tabell 4. Antal och andel adressändringar utan anmälan samt antal beslut om att inte folkbokföra personen i enlighet med sin anmälan

År	Antal ändringar av adress utan föregående anmälan	Andel ändringar utan anmälan [%]	Antal beslut om att inte folkbokföra personen i enlighet med sin anmälan
2023	28 615	0,019	1 405
2022	20 645	0,013	3 527
2021	18 868	0,012	4 499

Källa: Folkbokföringens informationslager, egna beräkningar.

Tabell 4 visar att antalet beslut om att inte folkbokföra en person i enlighet med dennes anmälan minskar, och att både antalet ändrade adresser och andelen ändringar utan föregående anmälan ökar sett över tid.

Oavsett år så sker de flesta ändrade adresser inom Stockholms, Göteborgs och Malmös kommun. Det är vanligare att de ändrade adresserna sker inom samma kommun än mellan kommuner.¹⁹

De ändringar av adresser som sker är jämnt fördelade mellan män och kvinnor. Det vanligaste är att personer vars adress ändras är i åldersspannet 20-24 år.²⁰ Adressändringar utan föregående anmälan sker framför allt i de större kommunerna.

3.1.3 Avregistrering från folkbokföringen

En folkbokförd person ska avregistreras från folkbokföringen om denne

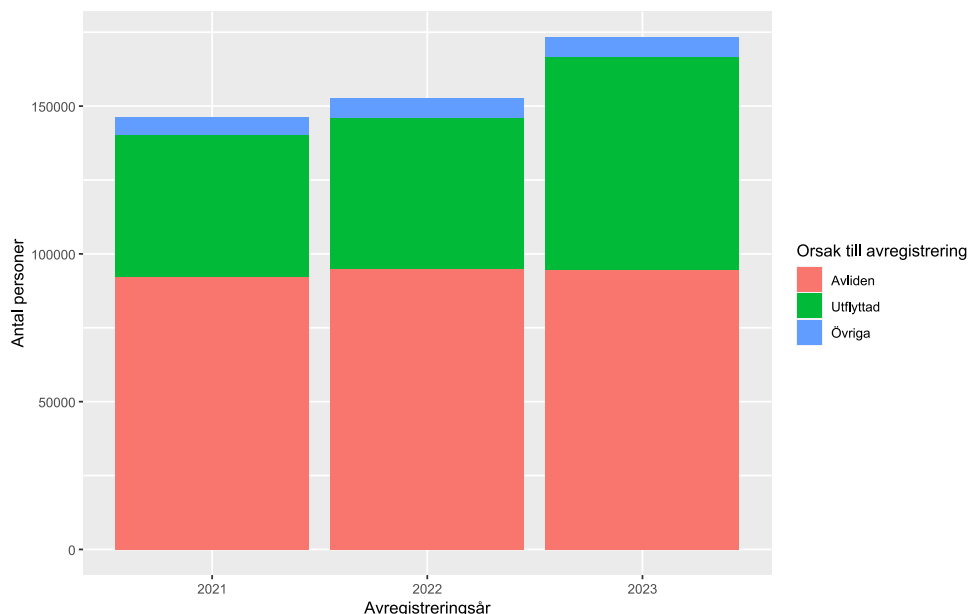
- avlider eller dödförklaras
- flyttar utomlands
- inte kan anses bosatt på någon fastighet eller i någon kommun
- blivit folkbokförd under en falsk identitet.

Under 2023 avregistrerades 173 402 personer från folkbokföringen. Antalet som har avregistrerats under de senaste åren totalt och uppdelat på olika avregistreringsorsaker redovisas i figur 1.

¹⁹ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/flyttar-inom-sverige/>.

²⁰ SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/flyttar-inom-sverige/#age>.

Figur 1. Antalet avregistrerade under de senaste åren



Figur 1 visar att antalet personer som har avregistrerats ökade betydligt år 2023 jämfört med året innan; 21 285 fler personer avregistrerades under året vilket innebär att den totala mängden avregistreringar ökade med 13 procent jämfört med 2022. Antalet avregistrerade som avlidna samt övriga avregistreringsgrunder ligger relativt stabilt över åren sett till antalet. Under 2023 var det 94 451 personer som avregistrerades som avlidna och 6 636 personer som avregistrerades av övriga orsaker.²¹ Grupperingen övriga avregistreringsgrunder innefattar avregistreringar som försvunna, falska identiteter, tekniska avregistreringar samt ändringar av avregistreringsgrund försvunna.²²

Det är framför allt avregistreringarna som utflyttad som ökat under 2023 till 72 312 stycken, vilket är 21 285 fler än föregående år. Det motsvarar i sin tur en ökning med 50 procent jämfört med föregående år.²³ En anledning till ökningen av utflyttade under 2023 är att Skatteverket förstärkt kontrollerna bland annat genom återvändandeuppdraget.²⁴

Det stora flertalet av avregistreringarna som utflyttad beror på att personer anmäler sin flyttning från Sverige, ungefär 76 procent av avregistreringarna sker utifrån en anmälan om flytt till utlandet.²⁵ Det finns dock fall där personer av olika anledningar inte anmäler sin utflyttning från Sverige utan avregistreringen sker i stället av Skatteverket utan en föregående anmälan. Antalet personer som har avregistreras av Skatteverket som utflyttade utan föregående anmälan under de senaste åren visas i figur 2.

²¹ För två stycken avregistreringar har inte kunnat fastställas grund eftersom avregistreringsärendet har koppling till en annan person som är sekretessmarkerad.

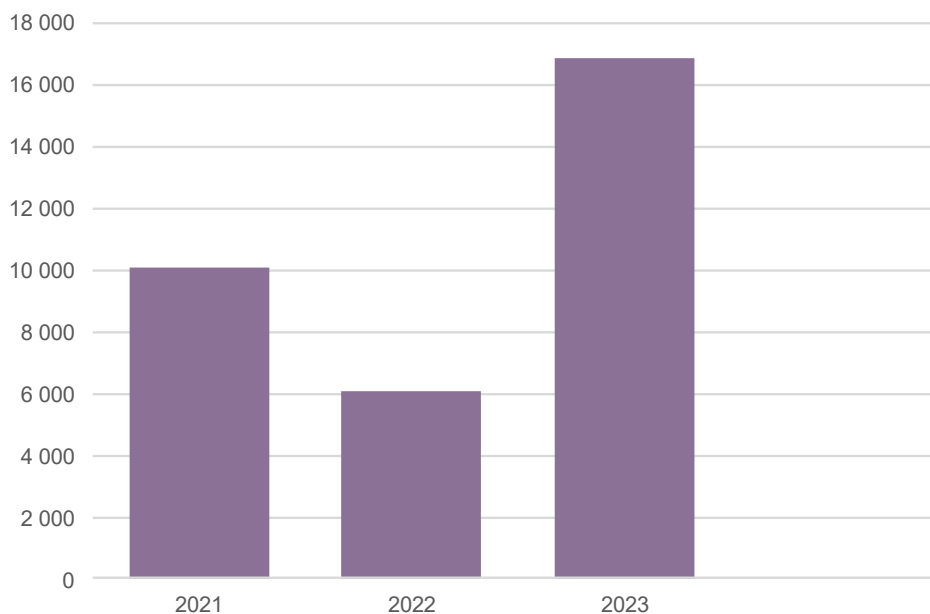
²² Tre personer som blivit avregistrerade kan inte redogöras för till vilken avregistreringsgrund de hör eftersom avregistreringarna troligtvis berör ärenden där sekretessmarkerade personer finns med.

²³ Enligt SCB utvandre 73 400 personer vilket inkluderar avregistrering som försvunnen.

²⁴ Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev gällande återvändandearbetet, Skatteverket, 2023, dnr 8-2520301.

²⁵ 496 avregistreringar som utflyttad saknar värde, troligtvis för att ärendet har koppling till någon person med sekretessmarkering.

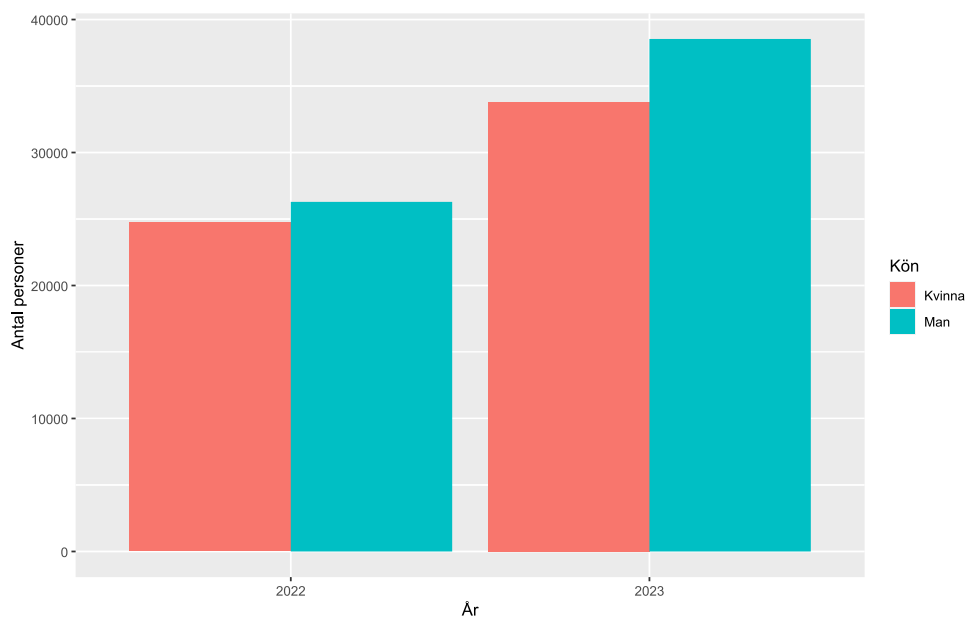
Figur 2. Antal utflyttade personer utan föregående anmälan har ökat



Figur 2 visar att det har skett en kraftig ökning av antalet personer som avregistrerades som utflyttade utan föregående anmälan under år 2023 jämfört med 2022.

I figur 3 visas könsfördelningen för de personer som avregistrerades som utflyttade under 2022 respektive 2023.

Figur 3. Antalet avregistrerade som utflyttade uppdelat per kön under de två senaste åren

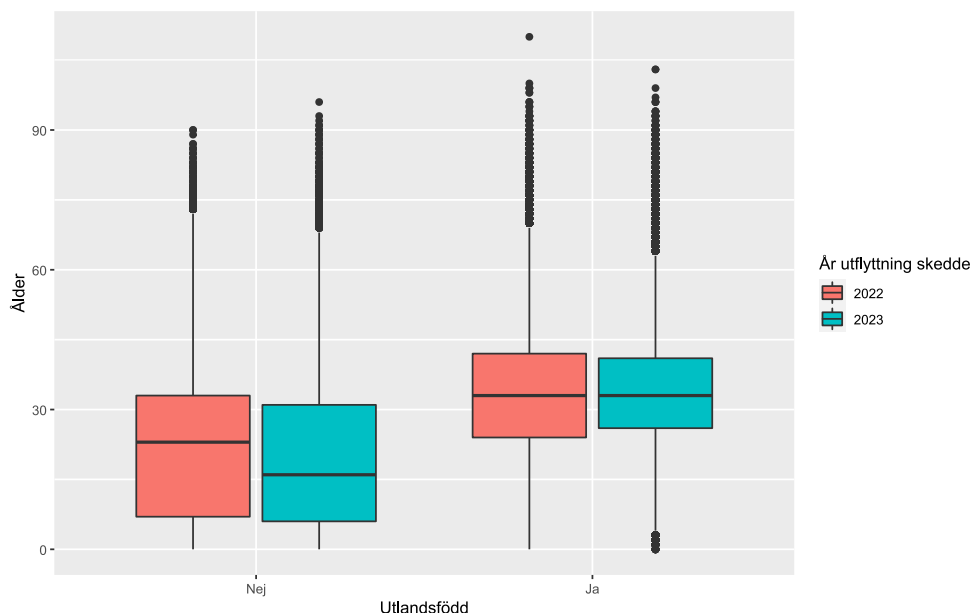


Figur 3 visar att det är fler män än kvinnor som avregistreras som utflyttade oavsett år och att skillnaderna mellan grupperna har ökat mellan åren.

Ungefär 68 procent av de som avregistrerades som utflyttade 2023 är utlandsfödda, en andel som har ökat med nästan fem procent från föregående år.

En person som under 2023 flyttade från Sverige är i genomsnitt 29 år. Det finns skillnader i åldersfördelningen beroende på om personen är utlands- eller inrikesfödd. Denna skillnad visas i figur 4.

Figur 4. Av de som avregistrerats som utflyttade under de två senaste åren är de utlandsfödda oftast äldre och skillnaderna har ökat mellan åren



Figur 4 visar att skillnaden i åldersfördelningen mellan de inrikes- och utrikesfödda har ökat jämfört med föregående år. En person som är utrikesfödd och som avregistrerades som utflyttad under 2023 är i genomsnitt 33 år, vilket kan jämföras med en inrikesfödd person som i genomsnitt är ungefär 21 år.

Den kraftigaste ökningen gällande avregistrering från folkbokföringen avser de försvunna, det vill säga personer som Skatteverket bedömer har en okänd bosättning men som vistas i Sverige. Ökningen är på 465 procent jämfört med föregående år, från 205 till 1 145. En väsentlig anledning till ökningen är den förändrade lagstiftningen då Skatteverket i september 2022 gavs större möjligheter att avregistrera en person om dennes bosättning inte kan fastställas. Tidigare folkbokfördes personer vars bosättning var okänd under rubriken utan känd hemvist i två år innan avregistrering som försvunnen kunde bli aktuell. Av de försvunna är nästan 65 procent utlandsfödda. Genomsnittsåldern för när personer blir avregistrerade som försvunna är 39 år. Samtliga avregistreringar som försvunna sker utan en föregående anmälan.

Avregistreringar av falska identiteter har minskat från föregående år, elva stycken under 2023 vilket är tolv färre än föregående år. De identiteter som har avregistrerats som falska avser identiteter som i samtliga fall uppgetts vara utlandsfödda och med en genomsnittsålder på 42 år. Samtliga avregistreringar av falska identiteter genomförs utan föregående anmälan.

Resterande 5 480 avregistreringar har skett för att en tidigare avregistreringsgrund ändrats, exempelvis att en person som tidigare har avregistrerats som utflyttad avlider i utlandet. Vidare avregistreras en del personnummer då olika nummer behöver sammankopplas, exempelvis när en ny uppgift om personens födelsetid eller kön

registreras vilket innebär att ett nytt personnummer behöver fastställas. Slutligen avregistreras en del för att olika tekniska fel har inträffat vid fastställande av personnummer.

3.2 Samordningsnummer och användningen av dessa

Det finns 481 313 personer med aktiva samordningsnummer registrerade i folkbokföringsdatabasen. 74 996 personer har tilldelats ett nytt samordningsnummer under året och 44 731 samordningsnummer vilandeförklarades under 2023.

Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning som tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige. Ett samordningsnummer kan tilldelas efter en begäran från en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person. En enskild person kan tilldelas samordningsnummer efter egen ansökan om personen har sådan anknytning till Sverige att hen kan antas behöva en identitetsbeteckning samt om personen har styrkt sin identitet.

Syftet med samordningsnummer är att undvika personförväxling och underlätta informationsdelning i samhället. Det kan vara att dela information om personer som arbetar eller studerar en kortare tid i Sverige eller personer som av andra skäl kommer i kontakt med myndigheter, exempelvis genom biläggande.

På motsvarande sätt som ett personnummer är samordningsnummer en bestående och unik identitetsbeteckning, såtillvida att två identiska nummer inte kan förekomma och att samordningsnumret alltid är kopplat till en viss person oavsett om denne lämnar landet eller avlider. Ett samordningsnummer kan ha statusen aktivt eller vilandeförklarat. Ett vilandeförklarat samordningsnummer innebär att numret fortfarande finns kvar i folkbokföringsdatabasen och att vissa av uppgifterna om personen aviseras fortsatt till samhället, inklusive uppgiften om att numret är vilandeförklarat. Om en person med samordningsnummer senare ska folkbokföras ska samordningsnumret kopplas ihop med personnumret. Vilandeförklaring är tänkt att utgöra en upplysning till mottagande aktör i samhället att samordningsnumret inte bör användas utan vidare eftertanke.²⁶

Förutom att bära information om en person registreras också uppgift om identitetsnivå med utgångspunkt i vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen eller den senaste förnyelsen av ett samordningsnummer. En person med ett samordningsnummer med identitetsnivå styrkt har i regel personligen inställt sig för en identitetskontroll och styrkt sin identitet med ett pass, identitetskort eller annan motsvarande handling.

²⁶ Prop. 2020/21:160 s. 64 och [Vilandeförklaring av samordningsnummer | Rättslig vägledning | Skatteverket](#).

En person som inte kan styrka sin identitet får tilldelas ett samordningsnummer efter en begäran från en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina när identiteten gjorts sannolik. För vissa särskilt utpekade ändamål och på begäran av vissa statliga myndigheter får samordningsnummer också tilldelas en person vars identitet är osäker, exempelvis när samordningsnummer tilldelas för beskattningsändamål eller för registrering i rättsväsendets system.

Per den 31 december 2023 fanns 481 313 aktiva och 636 864 vilandeförklarade samordningsnummer. I tabell 5 framgår antalet aktiva samordningsnummer för de senaste åren samt antal ärenden där Skatteverket avvisat, avskrivit eller avslagit en begäran eller ansökan om samordningsnummer.

Tabell 5. Antal aktiva samordningsnummer uppdelat per år

År	Antal aktiva samordningsnummer	Antal nytilldelade samordningsnummer	Antal ärenden där samordningsnummer inte tilldelats
2023	481 313	74 996	15 998
2022	459 893	117 145	25 618
2021	966 557	74 170	8 090

Källa: Folkbokföringsdatabasen.

I tabell 5 syns tydligt den markanta skillnaden i aktiva samordningsnummer mellan åren 2021 och 2022, då ett stort antal samordningsnummer vilandeförklarades vid utgången av 2021. Den markanta nedgången beror på att vilandeförklaring av samordningsnummer infördes under 2021 vilket innebar att samordningsnummer tilldelade 2016 eller tidigare vilandeförklarades om ingen anmälan eller ansökan om förnyelse kommit in före årsskiftet. Vidare syns att antalet aktiva samordningsnummer har ökat något det senaste året, med ungefär 21 000 stycken.

Samtidigt har antalet ärenden där någon tilldelning inte skett ökat kraftigt mellan åren 2021 och 2022. En möjlig anledning till denna ökning kan vara att enskilda själva fick ansöka om samordningsnummer vid halvårsskiftet tillsammans med höga krav för tilldelning. Därefter har det skett en minskning av ärenden då tilldelning av samordningsnummer inte skett och under 2023 avslogs, avskrevs eller avvisades nästan 16 000 begäran eller ansökan om samordningsnummer. En annan möjlig anledning till ökningen av nekad tilldelning under 2022 kan vara att två myndigheter begärt samordningsnummer för samma person i nära tid, vanligtvis Skatteverket och Migrationsverket, och ett ärende då har fått avskrivas. I juni 2022 skedde det en förordningsändring isom gjorde det tvingande för Migrationsverket att begära tilldelning för de personer som omfattades av massflyktsdirektivet, samtidigt som en stor andel av dessa personer ansökte om samordningsnummer själva.

I tabell 6 framgår antal samt andel tilldelade aktiva samordningsnummer utifrån vilken uppgift om identitetsnivå som har registrerats i samband med tilldelningen eller den senaste förnyelsen av samordningsnumret.

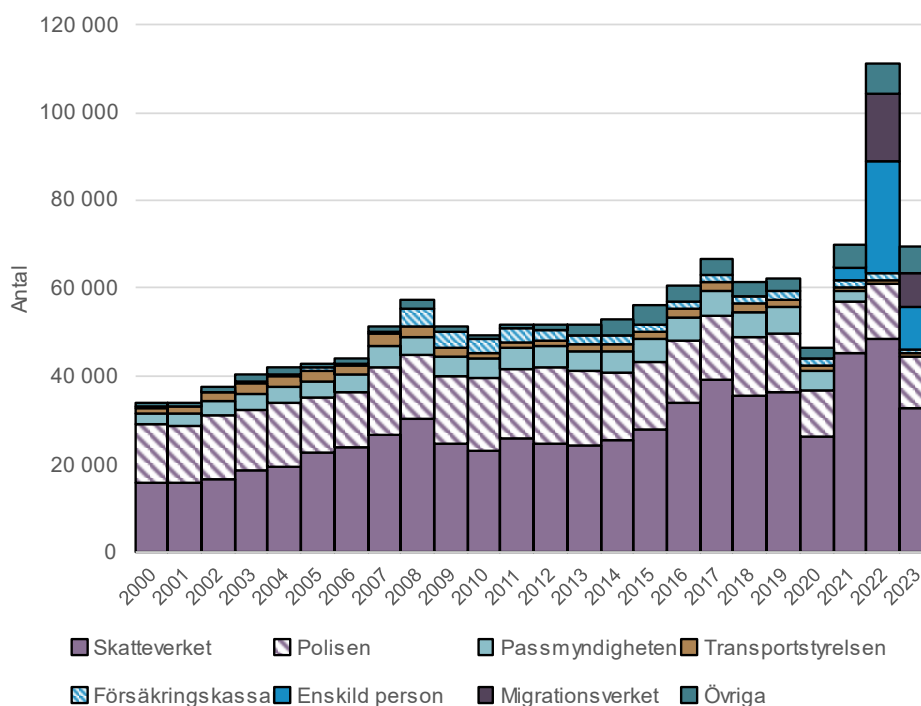
Tabell 6. Antal och andel samordningsnummer utifrån registrerad identitetsnivå

Registrerad identitetsnivå	Antal	Andel
Styrkt	42 310	9 %
Sannolik	269 705	56 %
Osäker	169 298	35 %
Totalt	481 313	100 %

Källa: Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Not. Siffror avser samordningsnummer aktiva per 31 december 2023.

Tabell 6 visar att den största andelen tilldelade samordningsnummer består av personer som har gjort sin identitet sannolik. Denna tilldelning sker efter en begäran från statliga myndigheter eller vissa utbildningsanordnare. Därefter återfinns samordningsnummer som har tilldelats personer där identiteten är osäker, vilket tilldelas personer där samordningsnumret behövs för vissa särskilt utpekade ändamål. Ungefär 42 000 personer har tilldelats samordningsnummer där identiteten har styrkts. Uppgift om de tre identitetsnivåerna styrkt, sannolik och osäker har registrerats sedan den 1 september 2023.

Figur 5. Fördelning mellan begärande myndigheter och ansökan av enskild avseende tilldelade samordningsnummer under de senaste åren

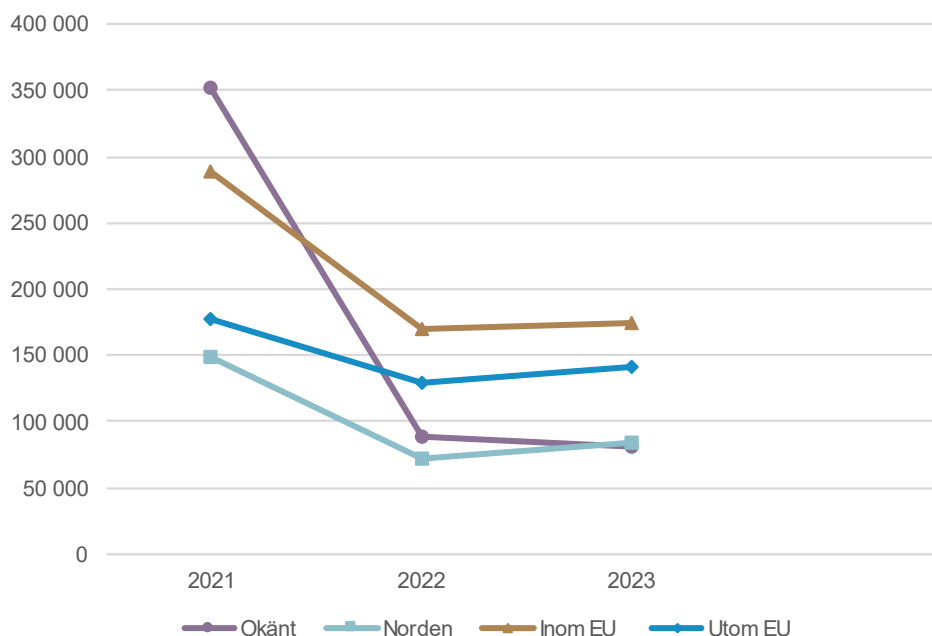


I figur 5 framgår att flest tilldelade samordningsnummer har tilldelats för beskattningsändamål, oavsett år. Figuren visar en svagt ökande trend för antalet tilldelade samordningsnummer per år med en kraftig minskning under pandemiåret 2020. Under 2022 skedde den högsta noteringen av begärda och tilldelade samordningsnummer. Det är framför allt de enskilda personer som ansökte om ett samordningsnummer som ökade detta år men även antalet som tilldelades för beskattningsändamål.

3.2.1 Uppgifter om personer med samordningsnummer

Vid tilldelning av samordningsnummer registreras flera uppgifter om personen i folkbokföringsdatabasen, förutom det tilldelade samordningsnumret och om personens identitet är styrkt, sannolik eller osäker. Det handlar då om uppgifter som namn, födelseår, medborgarskap, kön, födelseort samt kontaktadress. I figur 6 framgår antalet personer med aktiva samordningsnummer utifrån olika grupperingar av medborgarskap under de senaste åren.

Figur 6. Antal personer med aktiva samordningsnummer uppdelat i olika medborgarskapsgrupper



Figur 6 visar att antalet aktiva samordningsnummer där personens medborgarskap är okänt minskade betydligt efter år 2021 till att bli den minsta gruppen under 2023 med strax under 81 000. Det är i stället medborgarskap inom EU som är den största gruppen med cirka 175 000 samordningsnummer år 2023. Strax därefter kommer medborgarskap utom EU med cirka 141 000 stycken. Antalet samordningsnummer där personen har nordiskt medborgarskap har ökat något under det senaste året och är nu ungefär 85 000. Under 2023 var 47 291 personer med aktiva samordningsnummer svenska medborgare, en siffra som har ökat med ungefär 9 000 personer jämfört med föregående år. Av de personer som har tilldelats ett samordningsnummer och har ett svenskt medborgarskap är 38 procent under fem år.

Sedan den 18 juni 2021 ska en begäran eller ansökan om samordningsnummer innehålla uppgift om personens kontaktadress varför även en sådan uppgift registreras i folkbokföringsdatabasen. Om en person med ett samordningsnummer har en kontaktadress registrerad finns en skyldighet för personen att också anmäla ändringar av denna.

Av de 19 648 samordningsnummer som var aktiva per den 31 december 2023 och som tilldelades efter den 1 september 2023 hade 41 procent en svensk kontaktadress, 42 procent en utländsk kontaktadress och 17 procent saknade adressuppgift.

Att en person har tilldelats ett samordningsnummer behöver inte innebära att personen finns i Sverige. Det finns inga krav på att en person ska befinna sig i Sverige för att kunna tilldelas ett samordningsnummer, utan personen kan vistas utomlands men tilldelas ett samordningsnummer eftersom det finns behov hos någon myndighet eller annan organisation att behandla information om personen. I gruppen av personer med ett aktivt samordningsnummer som hade en kontaktadress i utlandet var det under 2023 vanligast att kontaktadressen gick till ett land inom EU (cirka 50 procent), därefter utomeuropeiska länder (35 procent) och minst andel hade en utländsk kontaktadress till ett annat nordiskt land (15 procent).

Av alla personer med ett aktivt samordningsnummer så utgör män cirka 71 procent. Det vanligaste är att personer med aktivt samordningsnummer är mellan 31 och 40 år.

Ett sammanhang där behov av samordningsnummer förekommer är vid bolagsengagemang. I tabell 7 framgår hur ofta personer med samordningsnummer förekommer som bolagsföreträdare uppdelat per år och om samordningsnumret var vilandeförklarat eller inte.

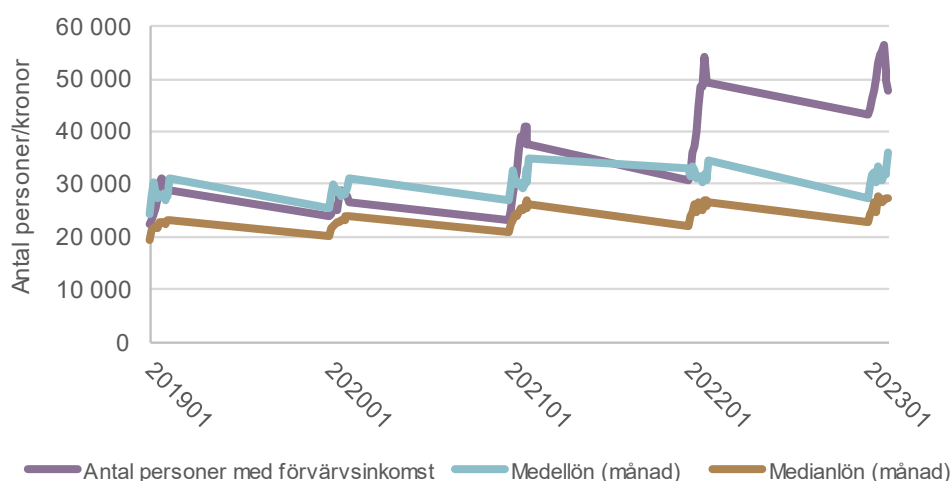
Tabell 7. Bolagsföreträdare

År	Antal bolagsengagemang =								Totalt
	1		2		3		4		
	Aktiva	Vilande	Aktiva	Vilande	Aktiva	Vilande	Aktiva	Vilande	
2023	419	251	31	3	9	3	3	2	721
2022	386	234	27	4	8	2	3	2	666
2021	599	-	36	-	11	-	3	-	649

Tabell 7 visar att det är ett mindre antal av de personer med samordningsnummer som återfinns som bolagsföreträdare. Denna användning har dock ökat något sett över tid. Det vanligaste är att en person med samordningsnummer har ett bolagsengagemang, några få personer med samordningsnummer agerar som bolagsföreträdare för flera bolag.

Personer med samordningsnummer kan även ha inkomster. I figur 7 framgår antalet personer med samordningsnummer som har en förvärvsinkomst av tjänst och median- samt medellön för personerna.

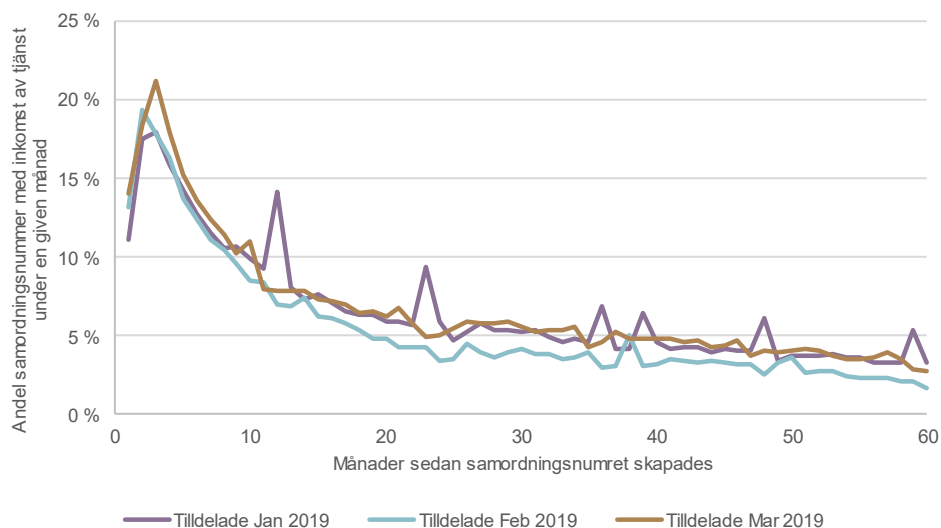
Figur 7. Antal personer med samordningsnummer med förvärvsinkomst



Figur 7 visar att antalet personer med samordningsnummer med förvärvsinkomst av tjänst har ökat till nästan 60 000 personer. Samtidigt har medellönen sjunkit för populationen. Detta kan bero på ändrade skatteregler under 2021 då fler personer kommit att beskattas för kortare tid vilket gör att medellönen per person sjunker.

Figur 8 nedan visar andelen personer med samordningsnummer som uppbär en förvärvsinkomst av tjänst som en funktion av antalet månader sedan samordningsnumret tilldelades. Grupperna består av alla samordningsnummer som tilldelades under januari, februari respektive mars 2019.

Figur 8. Andel samordningsnummer med förvärvsinkomst



Figuren visar att andelen samordningsnummer tilldelade personer med förvärvsinkomster är som högst lite mer än 20 procent oavsett grupp. Vidare visar figuren att andelen personer med samordningsnummer med förvärvsinkomst minskar desto mer tid som har passerat sedan tilldelningstillfället. Efter 60 månader är det som högst ungefär fem procent som har förvärvsinkomster.

3.2.2 Förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer

Ett samordningsnummer ska förklaras vilande om någon ansökan om förnyelse inte har lämnats in vid utgången av det femte året efter tilldelningen eller den senaste förnyelsen skedde. Ett samordningsnummer får förnyas efter en ansökan av antingen den person som kan begära tilldelning av samordningsnumret eller den enskilde. I tabell 8 framgår antalet och andelen samordningsnummer som har förnyats de senaste åren.

Tabell 8. Förnyelse av samordningsnummer

År	Antal	Andel aktiva samordningsnummer per den 31 december föregående år [%]
2023	12 509	2,7
2022	20 293	2,1
2021	78 137	8,6

Källa: Folkbokföringsdatabasen, egna beräkningar.

Tabellen visar att det är relativt få samordningsnummer som förnyas varje år. Som mest har 78 000 samordningsnummer förnyats, vilket skedde under 2021, vilket var det första året som samordningsnummer kunde förnyas och vilandeförklaras. Det är troligtvis också anledningen till att antalet samordningsnummer som förnyades var så stort detta år, då alla samordningsnummer som hade tilldelats år 2016 eller tidigare behövde förnyas under år 2021 för att inte vilandeförklaras vid utgången av detta år. Sett över perioden har antalet förnyelser minskat. Dock har andelen förnyade samordningsnummer ökat under 2023 jämfört med föregående period.

Vilandeförklaring kan även ske om det finns andra skäl för det än den nämnda femårsfristen. I förarbetena till bestämmelserna om vilandeförklaring framgår att andra skäl kan vara att personen har tilldelats flera samordningsnummer eller att samordningsnumret har tilldelats på felaktiga grunder. Det kan även vara att personen har avslutat studier eller tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet, eller att personen bosatt sig i landet och ska folkbokföras.²⁷

I tabell 9 visas antalet samordningsnummer som har vilandeförklarats under de två senaste åren (under 2021 infördes lagstiftningen om vilandeförklaring).

Tabell 9. Antal och skäl till vilandeförklaring

År	Femårsfrist	Andra skäl
2023	43 749	982
2022	612 580	113
Totalt	656 329	

Källa: Folkbokföringsdatabasen.

Tabell 9 visar det stora antalet samordningsnummer som vilandeförklarades på grund av femårsfristen under 2022, då samordningsnummer som hade tilldelats 2016 eller tidigare vilandeförklarades under 2022 om det inte hade lämnats in någon anmälan eller ansökan om förnyelse vid utgången av år 2021.²⁸ Under det efterföljande året vilandeförklarades jämförelsevis färre samordningsnummer på grund av femårsfristen. Däremot ökade antalet som vilandeförklarades av andra skäl för år 2023.

3.3 Relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är eller ska vara folkbokförda

Det uppskattas att mellan 107 000 och 185 000 personer utan person- eller samordningsnummer vistas mer än tillfälligt i Sverige.

²⁷ Prop. 2020/21:160, s. 67f.

²⁸ Vid denna tidpunkt fanns även möjlighet att för myndigheter och enskilda utbildningsanordnare på ett enklare sätt anmäla förnyelse av ett ännu inte vilande samordningsnummer. Det var ett mycket enkelt administrativt anmälningsförfarande. Den möjligheten togs bort 1 sep 2023 och fanns inte vid utgången av 2023. Nu måste all förnyelse föregås av en ansökan med samma krav som vid tilldelning.

Det finns fler personer som finns och verkar i Sverige än de som är folkbokförda eller har tilldelats ett samordningsnummer. Det är stora osäkerheter kring det faktiska antalet personer i denna andra relevanta personkretsar eftersom det inte finns någon samordning kring registrering och hantering av personkretsen.

3.3.1 Omfattning

I SCB:s rapport, bilaga 1 beskrivs att den uppskattade populationsstorleken på andra relevanta personkretsar genom att använda dödsfall är 157 000 – 235 000 personer (för 2023). Män står för strax över hälften av populationen. I tabell 10 visas antalsberäkningar utifrån tre olika antaganden om dödlighet: riksgenomsnittet, 20 procent högre eller 20 procent lägre dödlighet.

Tabell 10. Uppskattad storlek personkretsen andra relevanta personkretsar

År	Dödlighet som riket	20 % högre	20 % lägre
2013	166 943	133 555	200 332
2014	168 981	135 185	202 778
2015	208 820	167 056	250 585
2016	234 435	187 548	281 322
2017	206 499	165 199	247 799
2018	221 791	177 433	266 149
2019	223 898	179 118	268 677
2020	190 915	152 732	229 098
2021	199 448	159 559	239 338
2022	198 283	158 626	237 940
2023	196 016	156 812	235 219

Källa: SCB.

En 20 procent lägre dödlighet än riksgenomsnittet ger en uppskattning som är nästan 80 000 fler än den uppskattning som görs med en 20 procent högre dödlighet. Antagandet om de olika dödligheterna baseras på rapporten Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper²⁹ från 2016.

När hänsyn tas till den del av befolkningen som bedöms vara av tillfällig karaktär, ungefär 50 000 individer³⁰, ger det en något lägre storlek på mellan 110 000–185 000 individer.

SCB har även undersökt möjligheterna till att beräkna personkretsen utifrån data om registrerade födlsar i landet där barnet inte har folkbokförts från födelsen.

Uppskattningen från de olika demografiska händelserna ger helt olika resultat. Antalet avlidna kan också användas för att skatta en population för alla åldrar, barnafödandet kan enbart användas för vissa åldrar, ungefär 20–45 år samt nollåringar.

De två beräkningsmetoderna (utifrån födelse och dödsfall, se avsnitt 2.3) kan jämföras för kvinnorna, och från de som avlidit uppskattas populationen i genomsnitt vara i storleksordningen 70 000 kvinnor år 2023 i alla åldrar och omkring 36 procent av dem, eller 25 000, i åldern 20–39 år. I uppskattningen utifrån barnafödande är denna population ungefär hälften så stor, i storleksordningen 12 000.

²⁹ [Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper \(scb.se\)](#).

³⁰ Turister, utländska fritidshusägare och förare av utländska lastbilar, se bilaga 1 sida 6-7.

För män är det inte meningsfullt att jämföra metoderna då uppskattningen utifrån födda är mycket osäker och åldersspannet för när en man blir förälder är mycket större.

Att föda barn är mer eller mindre planerat. I rapporten beskriver SCB att i det normala fallet vill människor ha en trygghet, till exempel ett stabilt boende och en stabil inkomst innan de väljer att få barn. De personer som finns i Sverige utan att vara folkbokförda har troligtvis inte en sådan situation, och föder barn i mycket låg utsträckning. Är en person gravid och särskilt sent i graviditeten är personen sannolikt inte ute och reser.

Dödsfall, särskilt i åldrar under 65 år, är mer eller mindre slumpmässiga. I åldrar under 60 år är den största orsaken till dödsfall tumörer och den näst största är yttre orsaker.

Slutsatsen är att uppgifter om avlidna kan vara en bättre demografisk indikator än antalet födda för att uppskatta gruppen andra relevanta personkretsar. Med det inte sagt att avlidna är en bra indikator. I beräkningarna har flera antaganden gjorts och det är svårt att bedöma rimligheten i dem. Det är därför en mycket stor osäkerhet i skattningarna.

Utifrån dödsfall uppskattas populationsstorleken av andra relevanta personkretsar som vistas mer än tillfälligt i Sverige därmed ligga mellan 110 000 och 185 000 individer.

3.3.2 Beskrivning av andra relevanta personkretsar

Personer i andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men inte är folkbokförda eller har tilldelats ett samordningsnummer kan lämna en del spår i olika myndigheters data, bilaga 2. Spåren lämnas genom att myndigheter behöver behandla information om personerna på något sätt. Det kan handla om att ärenden skapas eller att information läggs till i olika databaser hos myndigheter av andra anledningar. Dessa spår eller datapunkter³¹ kan inte användas för att beräkna omfattningen av populationen eftersom det finns stor risk för dubbelräkning. Däremot kan data användas för att beskriva hos vilka myndigheter personer som saknar person- eller samordningsnummer lämnar olika spår och varför. Det går även med hjälp av matchning försöka klargöra var behovet av en identitetsbeteckning är som störst.

I tabell 11 framgår antalet registrerade datapunkter för personer som saknar person- eller samordningsnummer hos ett antal olika myndigheter för år 2023. Här framgår också antalet av dessa som det finns tillräckligt med data om för att kunna samköra. Datapunkterna representerar inte unika personer utan en person kan förekomma flera gånger.

³¹ En datapunkt är en uppgift om en person eller en händelse kopplad till en person.

Tabell 11. Antal datapunkter och möjlighet att samköra gällande andra relevanta personkretsar

Datakälla	Antal datapunkter	Andel av datapunkterna	Varav möjlighet att samköra	Andel möjlighet att samköra
Utstationeringsregistret	91 132	30,9 %	0	0
Migrationsverket	35 870	12,2 %	35 870	100 %
Polismyndigheten	34 410	11,7 %	34 410	100 %
Skatteverket	780	0,2 %	780	100 %
SCB	132 370	44,9 %	25 400	19 %
Totalt	294 562	100 %	96 460	33 %

Källa: SCB.

I tabellen framgår att personkretsen oftast lämnar spår hos SCB och därefter i utstationeringsregistret. Eftersom det inte finns någon gemensam identitets- eller personbeteckning för personerna är det mycket stor risk för att en person återfinns i flera register. Omkring 33 procent av datapunkterna innehåller tillräckligt mycket data för att kunna försöka samköra uppgifterna mot varandra. Samkörningen görs i syfte att bättre beskriva hos vilka aktörer individer utan person- eller samordningsnummer återfinns hos de olika myndigheterna.

I utstationeringsregistret återfinns personer som arbetar en begränsad period i Sverige där arbetsgivaren har anmält utstationeringen till Arbetsmiljöverket, som är registerhållande myndighet. En person kan räknas flera gånger om den har uppdrag i flera län. Det uppskattas att runt 74 000 unika personer återfinns i registret men det har inte varit möjligt att samköra data från utstationeringsregistret med andra register då uppgifter om födelseid saknas. Det finns viss sannolikhet för att personerna i registret också har tilldelats ett person- eller samordningsnummer.

Vidare är Migrationsverket ansvarig myndighet för frågor om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring. Data från Migrationsverket delas upp på följande sätt:

- Inskrivna - Inskrivna i mottagningssystemet någon gång under 2023.
- Beviljade uppehållstillstånd - personer som har beviljats ett uppehållstillstånd under 2023 för högst ett års tid.
- Öppna återvändandeärenden – personer som har avvikit från en återvändandeprocess.

Antalet unika personer i varje delgrupp redovisas i tabell 12.

Tabell 12. Antal och andel av personer utan person- eller samordningsnummer hos Migrationsverket

Delpopulation	Antal personer	Andel
Inskrivna	13 670	38 %
Beviljade uppehållstillstånd högst 1 år	11 500	32 %
Öppna återvändandeärenden	10 700	30%
Totalt	35 870	100 %

Källa: SCB.

Tabellen visar att delgruppen inskrivna är den största gruppen av datapunkter hos Migrationsverket. Minsta delgruppen är öppna återvändandeärenden.

Hos Polismyndigheten återfinns tre olika delgrupper där individer som saknar person- eller samordningsnummer kan förekomma:

- Förundersökning; här registreras personer som en del i en förundersökning, exempelvis som misstänkt, vittne eller målsägande och som inte har tilldelats ett person- eller samordningsnummer.
- Efterlysta; personer som har registrerats som efterlysta, exempelvis för att de är försvunna, för brott eller för att de har begärts efterlysta av andra myndigheter.
- Utlänningskontroll; personer som har kontrollerats av Polismyndigheten genom så kallad utlänningskontroll, vilken kan ske vid gränsen eller inom landet.

I tabell 13 framgår antalet och andelen i varje sådan delgrupp hos Polismyndigheten. En person kan förekomma i flera delgrupper.

Tabell 13. Antal och andel av personer utan person- eller samordningsnummer hos Polismyndigheten

Delgrupp	Antal	Andel
Förundersökning	17 960	52 %
Efterlysta	4 990	14,5 %
Utlänningskontroll	11 460	33 %
Totalt	34 410	100 %

Källa: SCB.

Tabellen visar att det största antalet datapunkter för individer utan person- eller samordningsnummer hos Polismyndigheten återfinns i delgruppen förundersökning. Den minsta grupperingen är de efterlysta och näst flest datapunkter gäller utlänningskontrollen. Hos Skatteverket finns ett antal olika dataspår om personer som saknar person- eller samordningsnummer:

För personer som föder barn och inte är eller har varit folkbokförda registreras inte dennyfödda i folkbokföringsdatabasen, utan det är händelsen (själva födelsen) som registreras. Även dödsfall för personer som inte är eller har varit folkbokförda registreras.

För personer som behöver beskattas för någon form av inkomst i Sverige kan ett GD-nummer (särskilt registreringsnummer) skapas. Ett GD-nummer är ett registreringsnummer som har tilldelats en begränsat skattskyldig person.³² Två stora grupperingar som har GD-nummer är utländska fastighetsägare och utländska näringsidkare. Individer med GD-nummer kan vara personer med eller utan person-, samordnings- och TP-nummer. Av de omkring 117 000 personer som har tilldelats ett GD-nummer har ungefär 27 000 en koppling till antingen ett person-samordnings- eller ett TP-nummer (tilldelat personnummer). Resterande borde uppskattningsvis överensstämma med de utländska fastighetsägare som redovisas i SCB:s siffror i

³² <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.1/325097.html>.

tabell 15. Innan samordningsnumret infördes år 2000 fanns det möjlighet att tilldela personnummer även för personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, så kallade TP-nummer, tilldelades exempelvis för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för registrering i passregister. Personer som har TP-nummer och som äger fastighet i Sverige kan exempelvis vara en svensk medborgare som aldrig har varit bosatt i Sverige. Personer med TP-nummer som arbetar i Sverige kan till exempel vara vårdpersonal från andra nordiska länder. Totalt finns det 491 223 personer med TP-nummer i folkbokföringsdatabasen men inga nya TP-nummer har tilldelats sedan utgången av år 1999. Det är endast 32 procent av personerna med TP-nummer som också återfinns inom beskattningsverksamheten. En ännu mindre andel med TP-nummer, omkring 40 personer, har någon form av beskattning av inkomster eller fastighetsägande under 2023.

I tabell 14 framgår antalet dataspår för andra relevanta personkretsar hos Skatteverket för år 2023.

Tabell 14. Antal och andel av personer utan person- eller samordningsnummer hos Skatteverket

Delgrupp	Antal	Andel
Aldrig folkbokförda personer som avlidit	290	0 %
Aldrig folkbokförda personer som fött barn	490	1 %
GD-nummer	92 000	99 %
TP-nummer	39	0 %
Totalt	92 819	100 %

Källa: SCB, folkbokföringsverksamhetens informationslager, folkbokföringens analys- och urvalsdataas.

SCB ansvarar för statistik till olika användare och beslutsfattare. Hos SCB finns tre olika populationer där individer utan person- eller samordningsnummer förekommer:

- Utländska fastighetsägare, det vill säga fysiska personer som äger fastigheter i Sverige.
- Elever i grundskola och gymnasiet under 2023 med ett så kallat tillfälligt personnummer.
- Studenter och doktorander vid universitet och högskola under 2023 där studier inte bedrivs på distans.
- Antal och andel av personer utan person- eller samordningsnummer hos Skatteverket.

Tabell 15. Antal och andel av personer utan person- eller samordningsnummer hos SCB

Delgrupp	Antal	Andel
Utländska fastighetsägare	91 610	69 %
Elever i grund- och gymnasieskola	15 310	11,5 %
Studenter och doktorander vid universitet och högskola	25 450	19 %
Totalt	132 370	100 %

Källa: SCB.

I tabell 15 framgår att den största delgruppen är utländska fastighetsägare. Det är även den största delgruppen av datapunkter oavsett myndighet. Det innebär att stora delar av personkretsen skulle vara bättre spårbar om Lantmäteriet vid registrering av fastighetsägande begär ett samordningsnummer för personer som inte är folkbokförda eller har tilldelats ett samordningsnummer. I tabellen framgår också att omkring 19 procent av datapunkterna kommer från delgruppen studenter och doktorander vid universitet och högskola. Även denna delgrupp finns hos aktörer som i dag har rätt att begära tilldelning av samordningsnummer men inte gör så.

I det uppdrag som SCB fick av Skatteverket ingick även att samköra individer utifrån födelsetid och namn, där det var möjligt. Detta gjordes i syfte att öka förmågan att kunna beskriva unika personer och samtidigt se om det finns matchningar mellan data.

Resultatet av matchningen visar att av 35 870 poster från Migrationsverket, kan ungefär 7 500 (21 procent) matchas mot register från Polismyndigheten, Skatteverket och SCB. Av dessa står öppna återvändandeärenden för den största andelen, omkring 3 210 till antalet eller 30 procent. Från inskrivna och öppna återvändandeärenden står Polismyndigheten för nästan alla träffar, men för beviljade uppehållstillstånd är det studenter och doktorander på universitet och högskola som står för nästan 90 procent. Matchningen visar också att av 34 410 poster från Polismyndigheten kan cirka 8 390, vilket motsvarar 24 procent, matchas mot övriga register.

Migrationsverkets register står för det största antalet träffar, 5 660 till antalet, eller ungefär 16 procent. Nära hälften av Polismyndighetens efterlysningsärenden återfinns bland Migrationsverkets öppna återvändandeärenden, och av 4 990 efterlysningar återfinns hela 87 procent bland övriga register. Polismyndighetens register är inte ömsesidigt uteslutande, om interna träffar mot efterlysningar dras bort återfinns ändå cirka 60 procent mot Migrationsverkets register och Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Vidare visar SCB:s matchning att av de totalt 780 födslar eller dödsfall som inte kan kopplas till personer som är eller har varit folkbokförda eller som har tilldelats ett samordningsnummer och som återfinns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas, återfinns 36 procent i övriga register. Största andelen av dessa återfinns i Migrationsverkets register, cirka 23 procent, och ungefär 13 procent hos Polismyndigheten.

Bland födslarna återfinns nära 30 procent hos Migrationsverket, där inskrivningar och öppna återvändandeärenden står för den största andelen.

Av dödsfallen återfinns 21 procent i Polismyndighetens förundersökningsregister, och respektive 7 procent hos Migrationsverkets inskrivna och öppna återvändandeärenden.

Slutligen visar SCB:s matchning att högskolestudenterna som matchar mot övriga register återfinns främst bland beviljade uppehållstillstånd, cirka 99 procent. Resterande 1 procent träffar mot efterlysningsregistret.

Totalt kunde SCB matcha ungefär 19 700 poster av 96 700 möjliga, vilket motsvarar 20 procent. Störst antal matchningar mot andra myndigheter gjordes från något av Migrationsverkets register, vilket är rimligt med tanke på myndighetens breda uppdrag i att både hantera viseringar, uppehållstillstånd, ärenden om återvändande och medborgarskap.

Posterna som kunde matchas från Polismyndighetens register är fler, men om de interna matchningarna mellan Polismyndighetens egna register bortses är siffran lägre, ungefär 6 000.

Trots att så många poster kunde matchas, uteblev matchning på cirka 80 procent av posterna. Dessa poster består av individer som inte har haft kontakt med fler än en av myndigheterna. Det kan även bero på att myndigheterna har tagit emot olika uppgifter om samma individ (födelseid, namn eller både och), vilket gjort att matchning inte har varit möjlig.

En annan intressant aktör som dagligen har kontakt med, åtminstone en delmängd av, populationen är Fackligt center för papperslösa³³. Deras uppskattning av antalet arbetstagare som saknar uppehålls- eller arbetstillstånd på svenska arbetsmarknaden uppgår till 30 000 – 50 000 individer.³⁴ Det motsvarar cirka 27 procent av SCB:s uppskattning av populationsstorleken utifrån antalet dödsfall i landet för personer som inte är eller har varit folkbokförda.

I SCB:s rapport framgår det även tydligt att antalet GD-nummer, som dessvärre inte var matchningsbara, är den nuvarande största okända delpopulationen som beskrivits. Om det hade funnits födelseid och namn för dessa, hade eventuellt fler matchningar kunnat göras mot övriga register i uppdraget. Skatteverket hade då i förekommande fall haft möjlighet att plocka bort eventuella händelser för födsel och dödsfall som gäller dessa individer. Således skulle SCB:s demografiska uppskattning över antalet individer ha påverkats.

³³ [Fackligt Center För Papperslösa \(fcp.se\)](http://fackligtcenterforpapperslosa.se).

³⁴ Skatteverket har inte tagit del av den metod som använts för att göra denna uppskattning och har därför heller ingen uppfattning om tillförlitligheten.

4. Risker i samhället

Det föregående kapitlet har beskrivit de personkretsar som finns och verkar i Sverige. En fråga som är aktuell i samband med detta är vilka risker och konsekvenser som finns i samhället, såväl kopplade till ofullständig registerhållning som till det faktum att personer lever och verkar i landet trots att de inte har rätt att göra det. Detta kapitel beskriver dessa risker och konsekvenser samt relaterade företeelser.

Det är av särskild vikt att belysa att företeelserna som beskrivs bygger på samlade erfarenheter från folkbokföringsverksamhet, beskattningsverksamhet och Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Detta har kompletterats med dokumenterade erfarenheter från andra myndigheter, kommuner och regioner. För en del av dessa företeelser finns det beräkning av omfattning såväl som konsekvensbedömningar, medan det för andra i dagsläget saknas sådana underlag. Företeelserna som beskrivs har som syfte att ge exempel på riskgrupperna och är inte en uttömmande lista på problem kopplade till respektive riskgrupp.

4.1 Folkbokföringsdatabasens betydelse

Dagens moderna samhälle är i stor omfattning beroende av offentliga register som innehåller grundläggande information om individer och affärsverksamheter inom landet. Offentliga och privata aktörer använder sig av uppgifter från dessa register för flera olika, och viktiga, typer av beslut i samhället med antagandet att de är korrekta och aktuella. Av Skatteverkets instruktion framgår det att ”uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder”.³⁵

Skatteverket är ansvarig myndighet för frågor om folkbokföring och samordningsnummer, och har ansvaret för att hantera och tillhandahålla korrekt information, bland annat med uppgifter från folkbokföringsdatabasen. I och med Sveriges inträde i NATO och ett större fokus på totalförsvaret ökar betydelsen ytterligare. Skatteverket är utöver detta ansvarig för en av Sveriges tio beredskapssektorer, nämligen försörjningen av grunddata, som bidrar till att säkerställa Sveriges försvarsförmåga. Detta är ytterligare en aspekt som belyser vikten av korrekta register.

I detta sammanhang är det viktigt att påminna om skillnaden mellan folkbokföring och hanteringen av samordningsnummer. Folkbokföringslagen innehåller bestämmelser som är tvingande, till exempel att en person som uppfyller kraven för folkbokföring ska vara folkbokförd. Så förhåller det sig inte med samordningsnummer, vilket innebär att det i många fall inte går att fastslå att folkbokföringsdatabasen är formellt felaktig gällande samordningsnummer. Dessutom bedömer Skatteverket att den enskilt viktigaste åtgärden för att undvika risker kopplade till

³⁵ 2 § förordning [2017:154] med instruktion för Skatteverket.

personer med samordningsnummer är att samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata, anpassar sitt agerande till principerna bakom regleringen av samordningsnummer, genom att exempelvis ställa krav på samordningsnummer med styrkt identitet.

4.1.1 Fel i folkbokföringsdatabasen

Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska som utgångspunkt vara korrekta och spegla verkliga förhållanden. Därför är det att betrakta som ett fel om exempelvis en person som borde vara folkbokförd i Sverige enligt folkbokföringslagen inte är det. Det är också att betrakta som ett fel om en person har tilldelats ett samordningsnummer, trots att förutsättningarna enligt lagen om samordningsnummer inte var uppfyllda.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har beräknat felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen för 2021 till 13,0–16,3 miljarder kronor.³⁶ Av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar uppskattas cirka 845 miljoner kronor orsakade av felaktig folkbokföring.³⁷ Detta belyser vikten av en korrekt registerhållning.

4.2 Registerutnyttjande för brottsliga ändamål

Beroendet av registeruppgifter i samhället gör att det är intressant för vissa grupperingar att försöka manipulera uppgifterna för att skapa förutsättningar för brottslighet. Trenden är ökande och medför allvarliga konsekvenser för samhället.^{38, 39, 40} Detta gör det nödvändigt att skydda registren från att användas som verktyg för att begå brott. Uppgifterna blir viktiga delar, ibland helt avgörande, för att olika brott ska kunna genomföras.

Samhällets digitala utveckling har medfört att förekomsten av fysiska möten mellan olika samhällsfunktioner och den enskilde har minskat radikalt, exempelvis vid olika typer av myndighetsutövning, bankkontakter och kreditköp. Fysiska möten har ersatts av digitala sådana, oftast genom att den enskilde kommunicerar med en robot snarare än en människa. Den enskildes identifiering sker då elektroniskt, exempelvis genom ett bank-id. En gärningsperson som förfogar över ett bank-id som tillhör en annan person kan därför genomföra åtgärder och transaktioner inom ramen för allvarlig brottslighet, samtidigt som risken är låg att gärningspersonens identitet röjs.

Utnyttjandet av identiteter kan vara en central komponent i brott. Identiteter införskaffas på felaktigt sätt i syfte att användas av den organiserade brottsligheten. Med hjälp av de felaktiga identiteterna döljs de faktiska personerna som begår brotten. Det möjliggör att brott kan ske i större omfattning genom att en person har kontroll över flera identiteter, exempelvis genom att komma över bank-id i de olika

³⁶ Ekonomistyrningsverket rapport Omfattning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet ESV 2023:22 och kompletterande beräkningar.

³⁷ Regeringens direktiv 2023:134.

³⁸ Lägesbild december 2023, Nationellt Bedrägericentrum/Polismyndigheten <https://polisen.se/contentassets/b8286c4c8def4240b826516b105f2300/lagesbild-for-december-2023.pdf>.

³⁹ Bedrägerier och ekobrott, BRÅ [Bedrägerier och ekobrott - Brottsförebyggande rådet \(bra.se\)](https://www.bra.se/bedraegerier-och-ekobrott).

⁴⁰ [Regeringsuppdrag om folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet](#).

identiteterna. Till identiteten knyts även uppgifter om adress och familjeförhållanden för att stärka identiteten och skapa ytterligare förutsättningar för brott.

Uppgifterna används därefter i kontakter med offentliga organisationer och företag för att utnyttja välfärdssystemet eller starta företag och begå brott via dessa, exempelvis skattebrott, bedrägerier eller penningtvätt. Ett av de mer uppmärksammade områdena är bedrägerier mot välfärdssystemet genom assistansbolag.

4.2.1 Identitet som brottsverktyg

Ett personnummer som har fastställts genom att oriktiga uppgifter lämnats till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet riskerar att bli ett verktyg för brottslighet. Även samordningsnummer som har tilldelats utifrån oriktiga uppgifter kan fungera som brottsverktyg på liknande sätt som vid en riktig folkbokföring. Det finns flera sätt att skapa eller komma över identiteter som ska användas i brottslighet.

Begreppet **falsk identitet** innebär att identitetens uppgifter som har registrerats i folkbokföringsdatabasen är grundade på oriktiga uppgifter. Uppvisad identitetshandling är falsk eller manipulerad. Falska identiteter kan bland annat användas för att systematiskt utnyttja välfärdssystemet eller undvika upptäckt av rättsväsendet. Till falska identiteter räknas även look-a-like identiteter i de fall en person har uppvisat en äkta id-handling som tillhör någon annan och som har legat till grund för uppgifter som har registrerats i folkbokföringsdatabasen.

En **kapad identitet** föreligger när en obehörig person använder sig av en annan persons personuppgifter utan dennes samtycke. En gärningsperson kan exempelvis använda den kapade identitetens namn, personnummer och adress för att sätta personen i bolagsstyrelser. Id-uppgifterna används också för att få bank- eller kreditkort, ta lån⁴¹, använda speltjänster⁴² eller för att köpa varor på kredit⁴³ i butiker.

Utnyttjad identitet innebär att en person, frivilligt eller under tvång, överläter sina personuppgifter till någon annan. Överlåtelsen sker till kriminella aktörer mot betalning eller löfte om exempelvis arbete. Det finns även personer som säljer sina identiteter på internet, ibland för att de avser att flytta från Sverige och inte längre har användning av sin svenska identitet.

Samordningsnummer registreras med tre identitetsnivåer, beroende på om personens identitet har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker. Brottsproblematik avseende samordningsnummer är kopplat till samordningsnummer som tilldelas med osäker identitetsnivå och kan medföra en **oklar identitet**. Det innebär att det kan finnas indikationer på identitetsrelaterade fel men att samordningsnumret ändå används i samhället.

⁴¹ Verksamhetsutövaren ska kontrollera kundens identitet. Se 3 kap. 1 och 7 §§ lag [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁴² Penningtvättslagen är tillämplig även på spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. (1 kap. 2 § 15).

⁴³ Verksamhet med konsumentkrediter omfattas också av penningtvättslagen (1 kap. 2 § 12).

4.2.2 Bosättningsuppgifter som brottsverktyg

En person ska som huvudregel vara folkbokförd på den fastighet (och i förekommande fall, lägenhet) där personen tillbringar sin regelmässiga dygnsvila. Fastigheten har vanligtvis en belägenhetsadress, vilken registreras av Skatteverket i samband med att personen folkbokförs på fastigheten. Adressen kan användas för att ge en legitim fasad för personer som felaktigt vill ta del av bosättningsbaserade förmåner.

Adresser som kan användas i brottsliga syften är värdefulla för den organiserade brottsligheten och det finns olika sätt att komma över dem. Genom exempelvis fastighetsförvärv i Sverige skapar organiserad brottslighet boenden och lokaler som kan användas i samband med brottslighet.⁴⁴ Dessa kan bland annat användas för att skapa den legitima fasaden för utnyttjade identiteter.

4.2.3 Familjeförhållanden kan användas som brottsverktyg

Uppgifter om familjeförhållanden kan ha betydelse för möjligheten att bli folkbokförd efter flytt till Sverige och rätten till familjeförmåner. Det kan innebära att personer ingår äktenskap för skens skull eller att de manipulerar handlingar gällande familjeförhållanden för att bland annat erhålla uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.

4.3 Riskgrupper

Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen om folkbokförda personer är till största del korrekta⁴⁵ men det förekommer fall av fel och fusk. Utöver detta finns det även risker kopplade mot användningen av samordningsnummer i Sverige samt risker kopplade till de personkretsar som finns och verkar i Sverige utan att vara folkbokförda. Skatteverket har i sitt arbete med framtagandet av den nationella lägesbilden identifierat följande riskgrupper:

- Finns och verkar i Sverige men är inte registrerade.
- Registrerade som finns och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter.
- Registrerade men finns och verkar inte i Sverige.

Dessa grupper redogörs för och exemplifieras nedan. Redogörelsen består av en omfattningsbeskrivning, en beskrivning av situationer där grupperna riskerar att uppstå och konsekvenser kopplade till respektive riskgrupp.

Riskgrupperna har därefter brutits ned till risker som finns i gruppen vilket visas i figur 9, 10 och 11 nedan. Riskerna beskrivs med exempel på företeelser.

⁴⁴ Förslag på åtgärder mot brottslighet kopplad till fastigheter

⁴⁵ Skatteverkets årsredovisning 2023.

Figur 9. Riskgrupp: Finns och verkar i Sverige men är inte registrerade



Figur 10. Riskgrupp: Registrerade som finns och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter



Figur 11. Riskgrupp: Registrerade men finns och verkar inte i Sverige



4.4 Finns och verkar i Sverige men är inte registrerade

Det är enbart personer som uppfyller kraven för folkbokföring som ska folkbokföras och som Skatteverket fastställer ett personnummer för. Övriga personer kan leva och verka i Sverige en kortare eller längre tid men anses inte vara bosatta i landet. Om det finns ett behov så kan dessa personer tilldelas ett samordningsnummer. Det kan vara personen själv som ansöker eller exempelvis en myndighet som begär tilldelning av samordningsnumret. Varken ett personnummer eller ett samordningsnummer visar om en person har laglig rätt att vistas i Sverige eller inte.

I denna grupp finns det personer som borde vara folkbokförda men som inte har blivit det. Det kan också finnas personer som inte har tilldelats ett samordningsnummer med där det kan antas finnas ett behov av ett sådant nummer. Detta avsnitt beskriver felet i den del av befolkningen som inte finns i folkbokföringsdatabasen men som fortfarande finns och verkar i Sverige. Gruppen kan brytas ned på följande sätt:

- Personer som inte har folkbokförts trots att de uppfyller kraven för folkbokföring.
- Personer som inte har tilldelats ett samordningsnummer men där det kan antas finnas ett behov av ett sådant nummer.

I följande del beskrivs respektive undergrupp och risken för felets omfattning. Detta görs genom en övergripande beskrivning av gruppen och konkreta exempel på företeelser då felet uppstår.

4.4.1 Omfattning

Risken för att individer finns och verkar i Sverige utan att vara folkbokförda trots att de uppfyller kraven för folkbokföring har till viss del beräknats i folkbokföringsfelsmodellen. Enligt folkbokföringsfelsmodellen och antagandet att andelen fel är konstant även för år 2023 ingår 0,2 procent av populationen i undertäckningsfelet. Detta ger att 21 103 individer beräknas ingå i undertäckningen.

Tabellen nedan beskriver omfattningen av undertäckningsfelet i folkbokföringen utifrån folkbokföringsfelsmodellen.

Tabell 16. Undertäckningsfel

Mått	Andel	Antal
Folkbokföringsfelsmodellen	0,2 %	21 103

Omfattningen av riskgruppen, specifikt kopplat till folkbokförda, tycks vara förhållandevis låg. Skälet till detta kan vara att ett personnummer kan förenkla kontakten med myndigheter och andra aktörer i samhället, och det finns därför incitament för den enskilde att medverka till att bli folkbokförd. Vissa förmåner i samhället är även bosättningsbaserade och att vara folkbokförd underlättar för andra myndigheter i deras prövning av om en individ ska anses ha rätt till den bosättningsbaserade förmånen. Det är därmed rimligt att anta att individen själv ofta medverkar till att bli folkbokförd.

I dagsläget saknas en skattning av omfattningen kopplad till avsaknaden av samordningsnummer likt folkbokföringsfelsesmodellens undertäckning. Ett samordningsnummer kan bidra till att underlätta för en person att leva och verka i Sverige. Det är därför rimligt att anta att likt undertäckningen för folkbokförda bör omfattningen för motsvarande grupp för samordningsnummer vara förhållandevis liten. Något som även talar för detta är att det inte föreligger ett krav på uppehållstillstånd för att tilldelas ett samordningsnummer. En uppskattning gjord av Fackligt centrum för papperslösa (FCFP) är att det finns 30 000 - 50 000 personer som befinner sig i Sverige utan uppehålls- och arbetstillstånd. Med hänsyn till personernas situation är det möjligt att anta att åtminstone en del av dessa saknar identitetsbeteckning, eftersom de befinner sig i en situation där de ofta önskar undvika kontakt med myndigheter.

4.4.2 Personer som inte är folkbokförda trots att de uppfyller kraven för folkbokföring

Det förekommer fall då en person som flyttar till Sverige ska folkbokföras men där personen inte anmäler flyttningen till Skatteverket. Det kan exempelvis vara en person som har för avsikt att befinna sig i Sverige längre än ett år för arbete eller studier, men som samtidigt har för avsikt att återvända till sitt hemland efter avslutade studier eller anställning. Fallet kan vara som sådant att personen inte uppfyllde kraven för folkbokföring tidigare, men omständigheterna har kommit att ändras under tiden personen befunnit sig i landet, vilket gör att personen uppfyller kriterierna för folkbokföring i ett senare skede.

Ytterligare ett fenomen inom denna riskgrupp är skenutvandring. Skenutvandring är när en person felaktigt uppger för Skatteverket att denne har flyttat utomlands. En anledning till detta kan vara att personen vill undvika att betala skatt i Sverige. Andra länders skattelagstiftning, inte sällan i kombination med dubbelbeskattningsavtal, gör att många inkomster undantas eller beskattas förmånligare än i Sverige. Det finns i dessa fall starka ekonomiska incitament att anmäla flytt från Sverige. Det finns också fall där svenska expater i praktiken återinvandrat till Sverige. De underlåter att anmäla detta till Skatteverket för att bibehålla sin fördelaktiga skattemässiga status som begränsat skattskyldig. Det bör noteras att det skatterättsliga bosättningsbegreppet skiljer sig från folkbokföringens bosättningsbegrepp.

Utöver det fiskala perspektivet kan skenutvandring användas för att undvika att betala av skulder. Personerna befinner sig i Sverige men borgenärerna har svårare att driva in skulden eftersom personen inte är folkbokförd i Sverige.

4.4.3 Personer som inte har tilldelats ett samordningsnummer men där det kan antas finnas ett behov av ett sådant nummer

Det finns personer som varken är folkbokförda eller har tilldelats samordningsnummer och som befinner sig i landet och arbetar utan att redovisa sina inkomster. Om en person har inkomster som ska beskattas tilldelar Skatteverket på eget initiativ ett

samordningsnummer för personen för registrering i beskattningsdatabasen⁴⁶. Detta görs även om personen inte har rätt att vistas och arbeta i Sverige.

Ett samordningsnummer medför i sig inte några rättigheter eller skyldigheter⁴⁷ men på grund av den bristande kunskapen om samordningsnummer i samhället, kan det ge sken av att en person har rätt att vistas och arbeta i Sverige trots att personen inte har detta. Samordningsnumret betraktas därför av vissa aktörer som ett redskap för att kunna leva och verka i Sverige, till exempel för att öppna bankkonto samt ta del av arbetsrelaterade förmåner som exempelvis inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Möjligheten att kunna leva och verka i Sverige samt de ekonomiska incitamenten, tillsammans med begränsade möjligheter för vissa personer att erhålla samordningsnummer, medför en risk för att flera personer använder sig av ett och samma samordningsnummer.

På motsvarande sätt som ett personnummer är samordningsnumret bestående och unikt på så sätt att det är kopplat till en viss person, även om personen exempelvis har lämnat landet eller avlidit. Flera personer ska därför inte använda samma samordningsnummer. Ett aktivt samordningsnummer kan ha ett attraktionsvärde för vissa personer. Detta medför en risk i situationer då en person inte längre har ett behov av samordningsnumret. Eftersom den enskilde och myndigheter inte har någon skyldighet att informera Skatteverket om att det inte längre föreligger något behov av samordningsnummer finns det risk för att samordningsnumret övertas av en annan person.

Trots att ett aktivt samordningsnummer kan betraktas som mer värdefullt finns det inga rättsliga hinder för att använda ett samordningsnummer som har vilandeförklarats. Om ett vilandeförklarat samordningsnummer kan användas eller inte avgörs av den berörda aktören.⁴⁸ Skatteverket noterade dock i samband med en enkätundersökning som genomfördes i maj 2023, där 37 aktörer fördelat på myndigheter, kommuner och privata aktörer deltog, att ett flertal aktörer inte hade utvecklat sina system till att kunna avläsa om ett samordningsnummer var vilande eller aktivt. Aktörerna hade inte heller utvecklat systemen för att kunna utläsa vilken identitetsnivå som är registrerad för en person som har tilldelats samordningsnummer. Detta har resulterat i att aktörerna inte har kunnat nyttja informationen i sina verksamhetsprocesser.⁴⁹ I sin tur medför detta en risk för att vilandeförklarade och aktiva samordningsnummer används av fel personer.

Det finns aktörer som inte kan begära tilldelning av ett samordningsnummer. Dessa aktörer kan i stället behöva använda interna nummerserier. Regioner och kommuner är exempel på sådana aktörer som skapar egna nummerserier för personer. Dessa nummerserier är fristående från varandra vilket försvårar möjligheten att utbyta information om personer och undvika personförväxling.

⁴⁶ 2 § 2 st Förordning 2023:363 om samordningsnummer.

⁴⁷ prop. 2021/22:276 s. 21.

⁴⁸ prop. 2020/21:160 s. 65.

⁴⁹ Åtgärder för att förbättra folkbokföringen, 2023, s. 29.

4.4.4 Konsekvenser

Personer som inte är folkbokförda trots att de uppfyller kraven för folkbokföring

En huvudsaklig konsekvens för risken är den finansiella aspekten. Om en person finns och verkar i Sverige utan att vara folkbokförd⁵⁰ finns en risk för att det kan leda till finansiella konsekvenser som exempelvis förlorade skatteintäkter och eventuell försvårad skuldindrivning⁵¹. I denna befolkning finns det personer som anser att det är lönsamt att inte registrera sig i landet för att undvika att betala skatt i Sverige.

Om det saknas kunskap om hur många som befinner sig och verkar i landet försvårar det samhällets kunskap om var i landet individer befinner sig och vad de har för behov. Den bristande insynen i vilka som varaktigt befinner sig i en kommun eller region bidrar till svårigheter för kommuner och regioner att planera. Kommuner har på grund av detta utmaningar i sin egen dimensionering av kommunens samhällsservice, prognoser inom ramen för kommunverksamheternas planering, och tillgång till resurser som motsvarar den faktiska befolkningens mängd. Detta leder i sin tur till svårigheter att ta ställning till finansiella investeringar, folkmängdsfrågor och bostadsfrågor. Osäker befolkningsdata påverkar även regionerna i Sverige. De har utmaningar med att beräkna och planera hur stort vårdbehov som ska hanteras då inte alla individer som söker vård är folkbokförda.

Det faktum att personerna inte är registrerade hos Skatteverket försvårar även rättsväsendets arbete med att hitta och lagföra rätt personer. Detta är något som på sikt kan skada förtroendet för samtliga myndigheter.

Slutsats

Omfattningen av bedöms utifrån nuvarande kända uppgifter vara liten. Konsekvenser kopplat till olika finansiella aspekter såsom förlorade skatteintäkter och samhällsplanering bedöms vara betydande. Vad gäller konsekvenser kopplade till brottslighet så bedöms dessa i nuläget vara måttliga.

Den sammanlagda bedömningen av omfattning och konsekvens för risken ger resultatet att även om omfattningen bedöms vara liten så blir konsekvensen betydande. Eftersom uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning så är det problematiskt att personer som uppfyller kraven på att vara folkbokförda inte är det. Det kan finnas behov av ytterligare arbete för att förstå varför denna grupp finns och hur Skatteverket som myndighet kan ta sig an arbetet att motverka dess omfattning och konsekvens.

Personer som inte har tilldelats ett samordningsnummer men där det kan antas finnas ett behov av det sådant nummer

Skatteverket bedömer att åtminstone en del av befolkningen relevanta personkretsar består av personer som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen men som kan

⁵⁰ Om de uppfyller kraven för folkbokföring.

⁵¹ Om man tidigare varit folkbokförd.

tilldelas ett samordningsnummer. I vissa fall leder felet till exempelvis förlorade skatteintäkter.

Avsaknaden av samordningsnummer kan utöver risken för att inkomsten inte beskattas medföra ett visst försvårande av samhällsplaneringen.⁵² En viktig skillnad mellan samordningsnummer och folkbokföring är att samordningsnummer inte gäller en persons bosättning i Sverige. Detta gör att samordningsnummer i dagsläget är svåränvänt som ett underlag i samhällsplanering.

Slutsats

Omfattningen av risken bedöms vara liten trots vissa svårigheter med uppskattningen. Det skulle kunna beröra den grupp som avser det så kallade skuggsamhället. Det finns behov av ytterligare arbete med uppskattningen av omfattningen för att säkerställa att korrekta åtgärder genomförs.

Konsekvenserna för de enskilda individerna inom risken kan betraktas som allvarliga, till exempel utnyttjande av människor för annan kriminalitet, arbetslivskriminalitet och människoexploatering. De finansiella konsekvenserna för samhället kan avse minskade skatteintäkter, osund konkurrens bland företag, skapandet av parallella samhällsstrukturer och organiserad brottslighet.

Den sammanlagda bedömningen av omfattning och konsekvens för risken ger resultatet att det trots liten omfattning kan ge allvarliga konsekvenser, men att det i nuläget saknas tillräcklig kunskap för att bedöma såväl omfattning och som total samhällspåverkan och därför landar bedömningen i att konsekvensen är måttlig.

4.5 Registrerade som finns och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter

Utöver risker kopplade till personer som finns och verkar i Sverige men inte är registrerade (4.3.1) och personer som är registrerade men inte finns och verkar i Sverige (4.3.2) finns det personer som finns och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter. Felaktiga uppgifter innefattar bland annat att en person är folkbokförd på fel fastighet eller lägenhet, har fel identitetsuppgifter eller fel uppgifter gällande familjerättsliga relationer registrerade i folkbokföringsdatabasen. Detta fel har kategoriserats på följande sätt:

- Felaktiga adressuppgifter för folkbokförda personer
- Felaktiga egenskapsuppgifter för folkbokförda personer eller för personer med samordningsnummer

Nedan görs en omfattningsbeskrivning av respektive delkategori. Därefter illustreras felet genom konkreta exempel på omständigheter som kan leda till att felet uppstår.

⁵² Lantmäteriet 2022, slutrapport förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter. s. 10.

4.5.1 Omfattning

Risken för att folkbokförda individer har felaktiga bosättningsuppgifter har beräknats genom folkbokföringsfelsmodellen och genom ett obundet slumpmässigt urval. Enligt modellen och antagandet att felen är konstanta skulle 105 517 individer ingå i feltypen för 2023. I slumpurval som genomförts beräknas omfattningen på felet för den vuxna befolkningen vara 1,1 procent.

Tabell 17 beskriver omfattningen utifrån folkbokföringsfelsmodellen och genomfört slumpmässigt urval.

Tabell 17. Beräknad omfattning av felaktiga bosättningsuppgifter

Mått	Andel	Antal
Folkbokföringsfelsmodellen	1 %	105 517
Slumpurval	1,1 % ⁵³	91 560

En skattning av antalet personer som är folkbokförda med fel adressuppgifter enligt folkbokföringsfelsmodellen visar att problemet är förhållandevis omfattande i relation till de andra feltyperna. Denna bild stärks ytterligare av resultatet från det slumpurval som Skatteverket har genomfört. Av slumpurvalet framgår att felaktiga adressuppgifter är det näst största felet i folkbokföringsdatabasen.

För personer med samordningsnummer registreras inte en bosättningsadress, utan endast en kontaktadress.⁵⁴ Det finns dock i dagsläget ingen beräkning på den sannolika omfattningen av fel avseende andra uppgifter.

4.5.2 Felaktiga adressuppgifter för folkbokförda personer

En person ska som huvudregel vara folkbokförd på den fastighet och i förekommande fall lägenhet samt i den kommun där personen enligt folkbokföringslagen anses vara bosatt.⁵⁵ Om en person inte är folkbokförd på den fastighet där personen anses vara bosatt är detta vanligtvis att betrakta som ett fel i folkbokföringsdatabasen.

Felaktig folkbokföring

Den felaktiga uppgiften kan exempelvis vara ett resultat av att en person uppger fel lägenhetsnummer i samband med sin flyttanmälan. Lägenhetsnummer infördes 2006 för att SCB skulle kunna ta fram hushålls- och bostadsstatistik. Statistiken behövs för att få underlag för bland annat planering, resursfördelning och forskning. Sedan 2010 har Skatteverket registrerat uppgiften om lägenhetsnummer. Trots att lägenhetsnummer inte är nytt förekommer det en tillsynes omfattande okunskap om dessa, vilket kan innebära en förhöjd risk för att personer blir folkbokförda på fel lägenhet. Vissa fastigheter har även interna lägenhetsnummer som inte motsvarar det lägenhetsnummer som kommunen fastställer och som Skatteverket registrerar för den som folkbokförs på lägenhet. Detta kan vara en orsak till att personer blir folkbokförda på fel lägenhet.

⁵³ Av den vuxna befolkningen, till skillnad mot andelen från folkbokföringsfelsmodellen (95-procentigt konfidensintervall 0,2:2,0, 51 226: 163 181).

⁵⁴ 6-8 §§ förordningen (2023:363) om samordningsnummer.

⁵⁵ 6 § Folkbokföringslag (1991:481), FOL.

Folkbokföringsfelet vad gäller felaktiga adressuppgifter är dock inte begränsat till lägenhetsnummer. Studenter är exempelvis en grupp som flyttar ofta och detta kan innebära en förhöjd risk för att fel adressuppgifter är registrerade. Boverket har tidigare lyft fram att ungefär en tredjedel av alla studentbostäder saknar folkbokförda personer.⁵⁶ Trots att 96 procent av de tillfrågade i Skatteverkets attitydundersökning uppgav att det är av vikt att personer är korrekt folkbokförda⁵⁷, uppgav samtidigt 61 procent att de hade förståelse för att en ung person som studerar i en annan stad är folkbokförd i sitt föräldrahem⁵⁸. Den felaktiga folkbokföringen hos studenter kan bland annat uppstå som ett resultat av att personen anser att den endast befinner sig på studieorten tillfälligt och att personen därmed inte anser sig behöva anmäla flytt.

För personer som arbetar finns vissa möjligheter till skatteavdrag som bygger på en persons avstånd från dennes bostad till arbetet. En person kan bland annat få avdrag för resor till och från sin arbetsplats om arbetsplatsen ligger på ett avstånd från personens bostad som gör att personen behöver använda någon form av transportmedel.⁵⁹ Under vissa förutsättningar kan en person också få avdrag för ökade levnadskostnader när en person har dubbel bosättning.⁶⁰ Möjligheterna till skatteavdrag blir ett incitament för vissa personer att felaktigt anmäla flytt till en annan ort än där personen faktiskt bor. En person kan exempelvis felaktigt uppge till Skatteverket att denne reser till en arbetsplats som ligger långt från personens bostad, vilket kan resultera i att personen felaktigt kan nyttja reseavdrag.

Det förekommer också att personer som äger bostadsrätt och har ett kontrakt på en hyresrätt inte anmäler flytt trots att personen har flyttat från hyresrätten till bostadsrätten.⁶¹ Orsakerna till att en person inte anmäler flytten kan vara att personen vill hyra ut hyresrätten till andra personer. Detta fenomen blir framför allt problematiskt när det ställs i relation till den rådande bostadsbristen. Boverket har tidigare rapporterat om att samtidigt som en balans börjar nås på bostadsmarknaden råder det fortfarande ett underskott av bostäder i 180 av landets 290 kommuner.⁶² Bland dessa 180 kommuner räknas även större delen av storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmös kommuner in.⁶³

Ett medvetet utnyttjande kan ske genom att en person uppger felaktiga uppgifter om sin bosättning för Skatteverket i syfte att få en förmånligare beskattning. Skattesatsen på inkomster kan variera beroende på i vilken kommun en person är folkbokförd den 1 november föregående år. Det finns personer som medvetet väljer att anmäla flyttning till en annan kommun innan det utsatta datumet. Enligt uppgifter från folkbokföringsdatabasen har 2 169 personer sedan 2016 anmält flyttning till en annan kommun och sedan anmält flyttning tillbaka till sin hemkommun runt det utsatta datumet. Detta har resulterat i att personerna i genomsnitt minskat sin potentiella inkomstskatt med 1,05 procent.

⁵⁶ Mått på bostadsbristen, 2020, s. 46.

⁵⁷ Skatteverkets årliga attitydundersökning, 2023, s. 27.

⁵⁸ Ibid, s. 28-29.

⁵⁹ 12 kap. 26 § Inkomstskattelag (1999:1229), IL.

⁶⁰ 12 kap. 19 § IL.

⁶¹ Folkbokföring en gemensam angelägenhet, 2022, s. 28.

⁶² Läget på bostadsmarknaden i riket - Boverket, hämtad 2024-03-14.

⁶³ Ibid.

Ytterligare ett exempel på en situation där en person uppger felaktiga uppgifter om sin bosättning för Skatteverket är skenseparationer. Detta innebär att ett par anmäler flytt till två olika adresser, trots att paret är bosatta på samma adress, i syfte att erhålla eller behålla vissa ekonomiska ersättningar. Vissa ekonomiska ersättningar, däribland bostadsbidrag, underhållsstöd och försörjningsstöd, kan påverkas av en persons civilstånd eller boendesituation.⁶⁴

Organiserad brottslighet

Felaktiga uppgifter om adresser som registreras i folkbokföringen kan användas i syfte att komma åt vissa typer av förmåner. Adresser kan därför ses som eftertraktansvärda i vissa personkretsar i synnerhet för personer involverade i organiserad brottslighet. Kriminella kan köpa rätten att använda en adress från en bostadsinnehavare eller fastighetsägare. Adresser kan också finnas tillgängliga hos personer som finns i eller runt kretsen av en kriminell gruppering, eller hos anställda i företag som kriminella aktörer kontrollerar eller samarbetar med. Tillhandahållande av adresser inbegriper att bostadsinnehavare eller fastighetsinnehavaren är beredd på att intyga att en person är bosatt på adressen om myndigheter eller någon annan frågar.

4.5.3 Felaktiga egenskapsuppgifter för folkbokförda personer eller för personer med samordningsnummer

Folkbokförda personer

Under vissa omständigheter kan det förekomma fel i folkbokföringsdatabasen vad gäller uppgifter om exempelvis en persons födelsetid, namn och civilstånd. Ett exempel är en person som är registrerad som ogift men som i verkligheten är gift. Felen kan exempelvis uppstå genom rena handhavandefel men det kan även förekomma att personen ändrar någon uppgift i ett annat land utan att meddela Skatteverket eller att personen lämnar felaktiga uppgifter.

När en person folkbokförs registrerar Skatteverket uppgift om födelsetid. Normalt återspeglas denna födelsetid av personnumret.⁶⁵ Om en person har lämnat felaktiga uppgifter om födelsetid eller om personnumren är slut för födelsetiden tilldelas personen ett personnummer som inte stämmer överens med den faktiska födelsetiden.

I vissa fall kan personens faktiska födelsetid vara okänd för både personen själv och myndigheter i hemlandet. I andra fall kan personen själv medvetet lämna felaktiga uppgifter om sin födelsetid till Skatteverket. Detta fel riskerar att uppstå i brist på tillförlitliga identitetshandlingar från personen i fråga. Under sådana omständigheter finns det risk för att en person lämnar fel uppgifter till Migrationsverket vad gäller födelsetid, bland annat i tron om att detta kommer att resultera i ett mer fördelaktigt uppehållstillståndsbeslut för personen. Om personen i sin tur inte överlämnar tillförlitliga handlingar för kontroll till Skatteverket kan Skatteverket behöva förlita sig på Migrationsverkets bedömning avseende födelsetiden vid folkbokföringstillfället. Det senare är inte ovanligt när det gäller personer som beviljas uppehållstillstånd av skyddsskäl.

⁶⁴ Folkbokföring en gemensam angelägenhet, 2022, s.20.

⁶⁵ Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffror.

Uppgifter om familjerättsliga relationer kan ha betydelse för rätten att vistas i landet⁶⁶ och en persons möjligheter att bli folkbokförd⁶⁷. Personer kan därför ingå skenäktenskap i syfte att möjliggöra för personer att flytta till och folkbokföra sig i Sverige. Skenäktenskapen kan exempelvis ha ingåtts utanför Sverige mellan en EU/EES-medborgare och en tredjelandsmedborgare. Genom rätten till fri rörlighet kan EU/EES-medborgaren flytta till Sverige för att exempelvis arbeta här. Tredjelandsmedborgaren flyttar därefter genom anknytning och får på så sätt ett snabbspår till rätt att vistas och folkbokföras i Sverige genom uppehållsrätt som familjemedlem till en EU/EES-medborgare. Vad gäller skenäktenskap så krävs det en gedigen utredning för att belägga det. Den typen av utredningar blir i första hand aktuella inom ramen för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd. Det är i dagsläget svårt att belägga ett skenäktenskap enbart inom ramen för Skatteverkets ärendehandläggning av både resurs- och kompetensskäl.

Samordningsnummer

Det föreligger en skyldighet för personer som har ett aktivt samordningsnummer och en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket.⁶⁸ Då denna adress inte behöver vara samma adress som personen bor på och bygger på egenrapporterade uppgifter finns det risk för att fel uppstår. För en person som tilldelas samordningsnummer registreras även uppgift om bland annat namn, medborgarskap och födelsetid. Likt den problematik som lyfts med personnummer finns det risk för att fel uppgifter registreras även för personer som tilldelas samordningsnummer.

4.5.4 Konsekvenser

Felaktiga adressuppgifter för folkbokförda personer

Felaktiga uppgifter om bosättning i folkbokföringsdatabasen kan ha konsekvenser för samhällsplaneringen. Kommunens utbetalningar och tjänster såsom ekonomiskt bistånd, hemtjänst, assistans, skola, äldreboende med flera utgår från uppgifter i folkbokföringsdatabasen vilket innebär att det är viktigt att de är korrekta. Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan därför resultera i felaktiga prognoser och allokering av resurser i samband med exempelvis kommuners planering av samhällservice. Det finns även en risk för att kommuner antingen tillskjuts eller inte tillskjuts finansiella medel som dessa annars skulle ha med avseende till kommunens befolkningens mängd, vilket kan påverka möjligheten för personer att ta del av välfärden. Det är även viktigt att belysa att regionernas planering och fördelning av resurser riskerar att påverkas av felaktig befolkningsstatistik. Det kan bland annat gälla planeringen av kollektivtrafik, sjuk- och tandvård.

Det finns också risk för att det sker felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen. Det avser främst bostadsbidrag och andra bidrag som är kopplade till bosättningen som påverkas av felaktig folkbokföring. ESV rapporterar att vara felaktigt folkbokförd inom Sverige står för 9 procent i ersättningar där sådana villkor

⁶⁶ Se bl.a. 3 a kap. 4 § Utlänningslag (2005:716), UtlL.

⁶⁷ 4 § FOL.

⁶⁸ 4 kap. 2 § Lag (2022:1697) om samordningsnummer, SNL.

finns.⁶⁹ De felaktiga utbetalningarna kan till viss del utnyttjas av kriminella aktörer för att finansiera organiserad brottslighet.

Därutöver kan det också gälla felaktiga utbetalningar eller felaktigt nyttjande av kommunens resurser, till exempel genom oriktiga hyresförhållanden i de kommunala bostadsbolagen. Ett förstahandskontrakt är ofta svårt att få och det finns ett ekonomiskt incitament att hålla kvar i det i syfte att på felaktiga grunder behålla hyreskontraktet även när behovet inte finns kvar. Detta kan bidra till bristen på tillgång till bostäder och leda till ett försvarande för samhällsplanering på regional och kommunal nivå.

Vidare har kommunerna återkommande problem med barn som inte kommer till skolan, och de följer årligen upp var barnen är. Då kommunen har skyldighet att tillgodose folkbokfört barns rätt till utbildning behöver kommunen eftersöka barn och vårdnadshavare. Ibland framkommer det att barnet eller hela familjen har flyttat till en annan kommun. Det kan även framkomma att andra personer bor på adressen där familjen är folkbokförda utan att de själva är det. Dessa resurser hade kunnat hantera annat inom den kommunala verksamheten om individerna hade anmält flyttning och inte var fortsatt folkbokförda inom kommunen.

Omfattningen bedöms i nuläget vara förhållandevis liten vad gäller frågan om felaktig folkbokföring i syfte att undgå skatt. Förlorade skatteintäkter kan dock bidra till att underminera delar av välfärden, förhindra ekonomiska satsningar och på sikt påverka förtroendet för den offentliga förvaltningen i sin helhet.

Slutsats

Omfattningen av risken bedöms vara mycket stor med hänsyn till gruppens storlek som baseras på folkbokföringsfelsesmodellen och resultat av slumpurval som har genomförts. Men det finns behov av ytterligare arbete med uppskattningen av omfattningen för att säkerställa att korrekta åtgärder genomförs.

De finansiella konsekvenserna, kopplat till förlorade skatteintäkter och utbetalningar från välfärdssystemen, och den försvarade samhällsplaneringen bedöms utifrån nuvarande underlag utgöra en allvarlig konsekvens. Även den brottsliga konsekvensen är allvarlig då dessa felaktiga folkbokföringsuppgifter möjliggör annan brottslighet och på sikt påverkar förtroendet för Skatteverket från både allmänhet och andra offentliga aktörer.

En samlad bedömning av omfattning och konsekvens för riskgruppen ger resultatet att detta är en risksom bör prioriteras utifrån hur de felaktiga uppgifterna kan påverka samhället. Åtgärder bör främst gå mot att minska felaktiga adressuppgifter för folkbokförda personer. Bland annat kan registervård av folkbokförda personer där lägenhetsnummer saknas eller är felaktiga hanteras. Även registervårdsdiallog med Lantmäteriet och kommuner kring olika fastighetsuppgifter bör leda till att såväl omfattning som konsekvens kan minska.

⁶⁹ Ekonomistyrningsverket rapport Omfattning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet ESV 2023:22 och kompletterande beräkningar s. 32.

Felaktiga egenskapsuppgifter för folkbokförda personer

Fel individuppgifter i folkbokföringsdatabasen för personer som är folkbokförda kan leda till samhällsmässiga konsekvenser. Fel födelsetid för personer som är folkbokförda kan leda till konsekvenser för individen själv när det gäller bidrag och bestämmelser som är åldersbestämda. Exempelvis kan en person som är äldre än den registrerade födelsetiden behöva arbeta längre än de pensionsbestämmelser som finns i dag.

Skenäktenskap är i sin tur ett sätt för personer att ge intrycket av att personerna har rätt att vistas i Sverige. Det kan resultera i att en person blir folkbokförd. När personen blir folkbokförd kan det innebära att välfärdsförmåner betalas ut till en person som egentligen inte har rätt att vistas i landet. Skenäktenskap är därför en potentiell källa till identiteter och välfärdsförmåner för kriminella aktörer.

Felaktiga egenskapsuppgifter för personer med samordningsnummer

Fel uppgifter om namn och medborgarskap i folkbokföringsdatabasen för personer med samordningsnummer ger inga större samhällsmässiga konsekvenser. Däremot kan de felaktiga uppgifterna försvåra för myndigheter att koppla andra uppgifter till den identiteten som tillhör samordningsnumret. Det kan därmed försvåra arbetet med att identifiera personer vad gäller frågor som skuldindrivning, skatt och för rättväsendet att lagföra personer. Om personen sedan ska folkbokföras kan det även uppstå mycket extra arbete för att säkerställa att rätt individuppgifter finns i folkbokföringsdatabasen.

Kontaktadresser som ska registreras med samordningsnumret används främst i syfte att kunna kontakta individen. En felregistrerad kontaktadress bedöms i nuläget inte ha några betydande finansiella eller samhällsmässiga konsekvenser. En felregistrerad kontaktadress kan däremot försvåra kommunikationen mellan myndigheten och individen.

Slutsats

Omfattningen av risken bedöms vara mycket liten. Konsekvenserna är utifrån nuvarande uppgifter försumbar men det kan delvis förklaras av att det i nuläget saknas tillräcklig kunskap om omfattning av denna risk för framförallt folkbokförda personer. Konsekvenser för samhället när personer blir folkbokförda med felaktiga egenskapsuppgifter såsom skenäktenskap är allvarliga, men då Skatteverket inte arbetar med att identifiera eller motverka en sådan egenskapsuppgift så finns det inte tillräckning kunskap om hur risken ser ut eller hur omfattande den är. Det påverkar såklart uppfattningen om konsekvenserna.

Omfattningen av felaktiga egenskapsuppgifter för personer med samordningsnummer bedöms vara mycket liten. Konsekvenserna är utifrån nuvarande uppgifter försumbar men kan förändras beroende på hur användningen av samordningsnummer i samhället utvecklas. Om användningen av samordningsnummer ökar i samhället och de ges mer betydelse i kontakt med myndigheter så är det naturligt med högre krav på korrekta uppgifter. Det finns därför behov av ytterligare arbete med uppskattningen av omfattningen för att säkerställa att korrekta åtgärder genomförs.

Den sammanlagda bedömningen är därför att trots liten omfattning och försumbar konsekvens så är detta en risk som kan förändras över tid och som därför är intressant att följa.

4.6 Registrerade men finns och verkar inte i Sverige

Folkbokföringsdatabasen innehåller uppgifter om personer som har fått ett personnummer fastställt eller tilldelats ett samordningsnummer. Uppgifter kring dessa personer bygger till viss del på egenrapporterade uppgifter. Det innebär att det finns en förhöjd risk för fel och fusk i folkbokföringsdatabasen. Här beskrivs felen kopplade till den del av befolkningen som är registrerad men som inte finns och verkar i Sverige. Den övergripande gruppen kan delas upp i undergrupper på följande sätt:

- Personer som är folkbokförda trots att de enligt lag ska vara avregistrerade från folkbokföringen.
- Personer som har ett aktivt samordningsnummer som borde vara vilandeförklarat.

I följande del beskrivs respektive undergrupp och dess omfattning. Detta görs genom en övergripande beskrivning av gruppen och konkreta exempel på företeelser då felet uppstår.

4.6.1 Omfattning

Risken för individer som är registrerade i Sverige men som inte befinner sig i landet har beräknats genom folkbokföringsfelsmodellen och genom ett obundet slumpmässigt urval. Enligt folkbokföringsfelsmodellen och antagandet att felet är konstant ingår 0,7 procent i övertäckningsfelet. Antalet individer med felet övertäckning beräknas därmed vara 73 862 individer för år 2023. I ett slumpmässigt urval som har genomförts beräknas omfattningen på felet för den vuxna befolkningen vara 1,9 procent. Folkbokföringen består av ett ständigt in- och utflöde av människor. Folkbokföringsfelsmodellen förhåller sig till att Skatteverkets handläggningsverksamhet hanterar det in- och utflödet likadant varje år för att modellen ska stämma. In- och utflödet kan dock variera mellan år och hur Skatteverket prioriterar att arbeta med de olika typerna av ärenden som kommer in förändras också över tid vilket kan påverka uppskattningen av felet.

Tabell 18 beskriver omfattningen utifrån folkbokföringsfelsmodellen och genomfört slumpmässigt urval.

Tabell 18. Beräknad omfattning av övertäckningsfelet

Mått	Andel fel	Antal fel
Folkbokföringsfelsmodellen	0,7 %	73 862
Slumpurval	1,9 % ⁷⁰	158 149

Personer som är folkbokförda på fel adress utgör den näst största feltypen i folkbokföringsfelsmodellen. När det gäller slumpurvalen var detta det största felet som upptäcktes. Resultatet av slumpkontrollerna visar att omfattningen av övertäckningen är större än vad som framgår av den registeranalys som hittills tillämpats för beräkning av folkbokföringsfelet. Fler folkbokförda än vad vi tidigare trott kan komma att behöva avregistreras som utflyttade.

⁷⁰ Av den vuxna befolkningen till skillnad från andelen från folkbokföringsfelsmodellen (95-procentigt konfidensintervall 1,2:2,9, 101 555:245 604).

Den del av befolkningen som har ett samordningsnummer som egentligen ska vara vilandeförklarat har beräknats genom ett slumpmässigt urval. Det slumpurval som har genomförts har bland annat behandlat samordningsnummer där det inte längre föreligger ett behov av samordningsnumret, och där samordningsnumret ska vilandeförklaras. Vidare har slumpurvalet även behandlat sådana fall där ett samordningsnummer ska vilandeförklaras på grund av att en person har tilldelats flera samordningsnummer. Enligt resultatet i det genomförda slumpmässiga urvalet beräknades omfattning på felet vara 56 procent. Ytterligare 2,3 procent av samordningsnumren var dubletter och vilandeförklarades därför. Felet tycks vara omfattande.

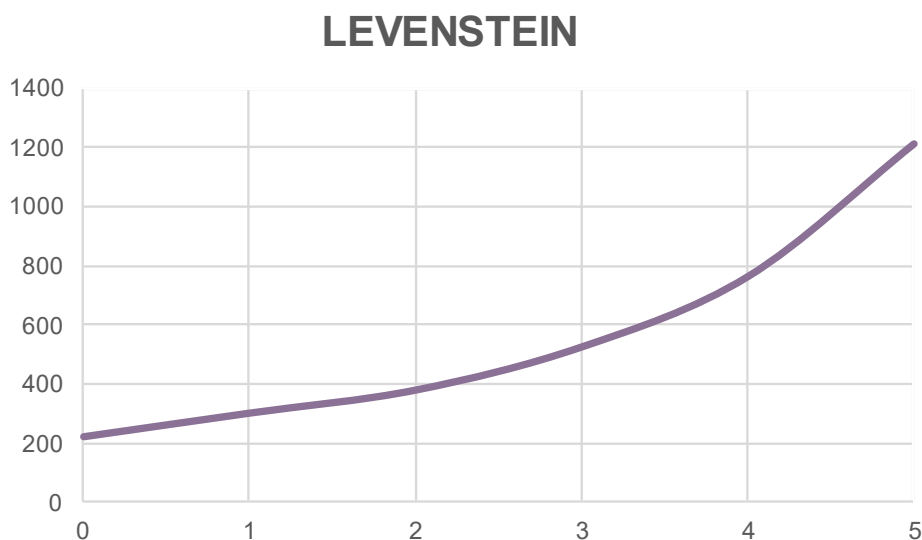
Tabell 19. Beräkning av omfattning av samordningsnummer som kan vilandeförklaras

Mått	Andel fel	Antal fel
Slumpurval	56 % ⁷¹	103 037

För att komplettera och bidra till en uppskattning av omfattningen av aktiva samordningsnummer som bör vilandeförklaras har metoden Damerau-Levenstein använts. Damerau-Levenstein bidrar till att identifiera antalet identiteter med överlappande individuppgifter och genom detta bidra med en indikator på hur stor risk för fel det kan vara.

I figur 12 framgår antalet samordningsnummer per antalet operationer för samordningsnummer som är aktiva under 2023.

Figur 12. Levenstein



Anm: Populationerna består av samtliga samordningsnummer som är aktiva vid utgången av 2023. Samordningsnumren matchas exakt på födelsedatum. Därefter beräknas namnens (förnamn plus efternamn) Damerau-Levenshtein-avstånd. Figuren visar antalet misstänkta dubletter givet olika Damerau-Levenshtein-avstånd (tillåtna "maxsteg"). Damerau-Levenshtein-avståndet för två identiska textsträngar är lika med noll.

⁷¹ Av vuxna personer med ett aktivt samordningsnummer. Samordningsnumret tilldelades mellan 18 juni 2021 och 31 januari 2024.

Figur 12 visar att cirka 200 samordningsnummer har exakta matchningar och att det är ett ökande antal samordningsnummer där det finns cirka 1 200 samordningsnummer där fem operationer skiljer numrena åt.

I tabell 20 framgår vilka aktörer som har begärt samordningsnummer för de samordningsnummer där det finns misstanke om att personen tilldelats flera nummer.

Tabell 20. Vanligaste ingivarkombination bland personer med potentiellt dubbla samordningsnummer

Ingivare 1	Ingivare 2	Andel av totalen
Skatteverket	Skatteverket	33,4%
Polismyndigheten	Skatteverket	15,4%
Enskild person	Migrationsverket	11,8%
Enskild person	Skatteverket	4,5%
Enskild person	Polismyndigheten	4,1%

Det föregående tillsammans med resultatet från slumpurvalet av samordningsnummer ger en indikation på att felet är förhållandevis omfattande. Omfattningen av felet kan dock inte ställas i relation till någon annan feltyp kopplad till samordningsnummer med hänsyn till att beräkningar för fel kopplade till samordningsnummer i övrigt saknas.

4.6.2 Personer som är folkbokförda trots att de enligt gällande lagstiftning ska vara avregistrerade från folkbokföringen

Om en person kvarstår som folkbokförd trots att denne rättligen borde ha avregistrerats som utflyttad är detta att definiera som ett fel i folkbokföringen. I ett slumpmässigt urval framkom i 1,9 procent av fallen att en folkbokförd person egentligen skulle vara avregistrerad från folkbokföringen. Det handlade bland annat om en person som studerade utomlands, men inte hade anmält flytt från Sverige.

Det finns dock vissa undantag som innebär att personer inte ska avregistreras från folkbokföringen även om de regelmässigt tillbringar sin dygnsvila i utlandet. Ett sådant undantag finns bland annat för personer som är utsända för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst. Dessa personer ska fortsätta vara folkbokförda i Sverige. Detsamma gäller familjemedlemmar som flyttar med den utsända.⁷² I mars 2023 var det 1 704 statligt anställda vid myndigheter under regeringen som var utsända i statens tjänst med de statliga utlandsavtalen URA⁷³ och UVA⁷⁴.

Felaktig folkbokföring

Utlandsstudier kan vara ett av de tillfällen då en person ska anmäla flytt till utlandet. En person som har för avsikt att återvända till Sverige efter avslutade utlandsstudier kan vara motvillig till att anmäla utflyttning. Personen kan fortsatt känna en stark anknytning till Sverige, särskilt om personen också tillbringar viss tid, om än begränsad, i Sverige. Personen kan även vilja undvika avregistrering i syfte att behålla ekonomiska förmåner, tillgången till sjukvård och sin plats i en bostadskö.

⁷² 14 och 20 §§ FOL.

⁷³ Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands.

⁷⁴ Avtal om utlandstjänstgöring.

Enligt socialförsäkringsbalken kan bosättningsbaserade förmåner vid vistelser utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz betalas ut till utlandsbosatta under förutsättningen att utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader.⁷⁵ Det kan jämföras mot folkbokföringslagens bestämmelser vad gäller bosättningsens varaktighet, där den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad.⁷⁶ Ett tudelat regelverk vad gäller bosättningsens varaktighet kan riskera att bidra till att felaktiga utbetalningar görs eftersom utbetalande myndigheter förlitar sig på uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det finns dock ekonomiska incitament som också utgör en faktor till varför personer inte anmäler flytt till utlandet till Skatteverket. Genom att fortsätta vara folkbokförd i Sverige kan en person ta del av viss ekonomisk ersättning, däribland garantipension och barnbidrag.

Garantipensionen utgör ett grundskydd för personer som aldrig har arbetat eller har arbetat i mindre omfattning i arbetsför ålder. Förmånen är bosättningsbaserad och betalades tidigare ut till personer bosatta i Sverige, ett EU/EES-land och Schweiz genom en tillfällig lag som började gälla 2018⁷⁷. Den tillfälliga lagen upphörde 2023 vilket innebar att grundkravet för att erhålla garantipension var att personen skulle vara bosatt i Sverige.⁷⁸ Reglerna för garantipension har bidragit till att skapa ett ekonomiskt incitament för vissa personer som har varit utlandsbosatta att fortsätta vara folkbokförda trots att personerna inte bor i Sverige.

Enligt en uppskattning från 2016 beräknades det att 796 personer tillhörande övertäckningen felaktigt mottog garantipension.⁷⁹ Under förutsättningen att denna riskgrupp uppskattas vara samma andel av populationen i dag skulle detta innebära att gruppen består av mellan 1 011⁸⁰ och 1 228⁸¹ personer. Detta bygger på en uppskattning som inte tar hänsyn till rådande regelverk gällande garantipension. Dessa kombinerade faktorer kan därför innebära en risk för att kostnaden för felaktigt utbetald garantipension är något högre i dag än tidigare. Eftersom uppskattningen gjordes 2016 finns det en möjlighet att omständigheterna har förändrats och att andelen av populationen avviker.

Barnbidraget är i sin tur en grundläggande ekonomisk förmån för föräldrar som bor och har barn i Sverige. Till skillnad från andra ekonomiska förmåner är barnbidraget något som samtliga föräldrar som uppfyller kriterierna automatiskt får. Det som krävs för att få barnbidrag är att föräldrarna och barnet omfattas av svensk socialförsäkring, vilket innebär att föräldrarna måste bo eller arbeta och barnet måste bo i Sverige.^{82, 83}
⁸⁴ Försäkringskassan uppskattade i sin rapport Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer

⁷⁵ 5 kap. 14 § Socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁷⁶ 20 § FOL.

⁷⁷ 5 kap. 17 a § Lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2018:1627).

⁷⁸ [Garantipension upphör för utlandsbosatta | Pensionsmyndigheten](#), hämtad 12 februari 2024.

⁷⁹ Läckaget i välfärdssystemen, del 2, 2019. s. 108 (se [Omfattningsrapport del 2 \(riksdagen.se\)](#)).

⁸⁰ 796 personer motsvarar cirka 1,29% av övertäckningen 2016. Detta är därför beräknat som 1,29% av uppskattningen av den totala övertäckningspopulationen 2023 d.v.s. 78 136 personer.

⁸¹ 796 personer motsvarar cirka 0,11% av det totala antalet personer som mottog garantipension i januari 2016. Detta är därför beräknat som 0,11% av den totala antalet som mottar garantipension i januari 2023.

⁸² [Försäkrad i Sverige - Försäkringskassan \(forsakringskassan.se\)](#), hämtad 12 februari 2024.

⁸³ [Barnbidrag och flerbarnstillägg - Försäkringskassan \(forsakringskassan.se\)](#), hämtad 12 februari 2024.

⁸⁴ Det finns ett särskilt regelverk i EU för hur familjeförmåner ska samordnas mellan länderna. Då kan det finnas rätt till barnbidrag och andra familjeförmåner när den enskilde bor, arbetar eller har pension från Sverige och har barn som är bosatta i annat EU/EES-land eller Schweiz.

som inte bor i Sverige från 2021 att det år 2019 fanns mellan 6 000 och 12 000 barn som var folkbokförda i Sverige trots att barnen sannolikt inte bodde i Sverige.⁸⁵ Utbetalning av barnbidraget riskerar att fortskrida när en barnfamilj med rätt till barnbidrag flyttar utomlands utan att anmäla detta trots att familjen borde göra det.

Organiserad brottslighet

Ett allt mer systematiskt nyttjande av välfärdsförmåner kan ske genom nyttjandet av en fiktiv eller falsk identitet. Falska identiteter kan bland annat komma att registreras genom att en person anmäler flyttning till Sverige och använder sig av felaktig eller falsk information. Syftet med detta kan bland annat vara att begå välfärds- och ekonomisk brottslighet. År 2023 avregistrerade Skatteverket elva personer med falska identiteter från folkbokföringen.

Ytterligare ett fenomen vad gäller identitetsutnyttjande sker i form av utnyttjandet av en annan persons identitet. Ett mer utstuderat och välplanerat sätt att skapa en utnyttjad identitet är att organiserad brottslighet söker upp lämpliga personer inom EU/EES och förmår dem, med tvång eller mot ersättning, att för skens skull anmäla flytt till Sverige. Personerna förses med nödvändiga underlag och uppgifter som stöd för anmälan om flytt till Sverige (eller för att erhålla samordningsnummer). Underlagen består exempelvis av arbetsgivarintyg, inkomstuppgifter och hyreskontrakt för bostad. Underlagen är i det här sammanhanget osanna.

En utnyttjad identitet ger kriminella aktörer och organiserad brottslighet tillgång till en mycket stor mängd funktioner och elektroniska tjänster hos myndigheter och övriga delar i samhället. En utnyttjad identitet kan säljas vidare mellan olika kriminella grupperingar och på så sätt återanvändas. Identiteten underhålls med skenanställningar och falska individuppgifter⁸⁶ så att den behåller sin trovärdighet. I nuläget kan en konstaterad falsk identitet eller en avliden person avregistreras från folkbokföringsdatabasen. Det innebär bland annat att en utnyttjad identitet kan vara registrerad som utflyttad men ändå är användbar i brottsligheten.

Identitetsutnyttjandet behöver inte alltid ske i samförstånd. Under vissa förutsättningar kan en identitet i stället övertas utan identitetsinnehavarens samtycke. En av orsakerna till att en persons identitet kapas kan vara att denne inte anmäler flytt från Sverige trots att personen inte längre befinner sig i landet. Andra personer kan utnyttja detta tillfälle för att kapa personens identitet. En gärningsperson kan sedan exempelvis använda den kapade identitetens namn, personnummer och hemadress för att sätta personen i bolagsstyrelser. Identitetsuppgifterna används också för att få bank- eller kreditkort, ta lån, använda speltjänster eller för att köpa varor på kredit i butiker.

Det finns ingen tillgänglig statistik över hur många utnyttjade identiteter som finns eller hur stor omfattningen är vad avser användningen av utnyttjade identiteter för brottsändamål.

⁸⁵ Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige, 2021, s. 29.

⁸⁶ En individuppgift lämnas för varje person som under redovisningsperioden fått lön, förmåner eller andra ersättningar.

Under senare år förekommer det att arbetsgivare i arbetsgivardeklarationer anger falska löneuppgifter (FIU) för sina anställda, både verkliga personer och utnyttjade identiteter.

Som redovisats tidigare i lägesbilden kan utnyttjade identiteter skapas på olika sätt. Identiteten kan kapas eller köpas från personer som saluför sina identiteter via internet, eller så skapas den redan från början för att användas i brott.

Varaktigheten i användningen av utnyttjade identiteter varierar, från användande vid enstaka tillfällen till att systematiskt användas över längre tid och mot flera myndigheter och institutioner i samhället. I det sistnämnda fallet krävs att identiteten ”hålls levande” över tid, det vill säga att identiteten visar att den på olika sätt interagerar mot samhällsfunktioner. Detta kan ske exempelvis gentemot Skatteverket genom en fiktiv arbetsgivare med fiktiva löneuppgifter, Bolagsverket genom fiktiva styrelseuppdrag, Transportstyrelsen genom registrerade fordon, kontrolluppgifter från kreditgivare med mera. Om identiteten, på oriktiga grunder, tar emot olika bidrag och ekonomiska stöd från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan detta orimligt nog bidra till att den utnyttjade identiteten förstärks.

I lägesbilden har det beskrivits att möten mellan myndigheter/institutioner och enskilda personer huvudsakligen sker elektroniskt och att identiteter då säkerställs med elektroniska id, exempelvis bank-id. Säkerställandet innebär endast att personuppgifter överensstämmer med det som finns lagrat i elektroniskt id, inte att det är rätt person som hanterar id:t.

4.6.3 Personer som har ett aktivt samordningsnummer som borde vara vilandeförklarat

För samordningsnummer finns det i bland svårigheter att tydligt fastställa vad som utgör ett fel i folkbokföringsdatabasen. När ett samordningsnummer fortfarande är registrerat som aktivt i folkbokföringsdatabasen trots att det finns indikationer som talar för att numret borde vilandeförklaras kan det antas vara ett fel i folkbokföringsdatabasen.

Trots att vistelse i landet inte är en förutsättning för att en person ska kunna tilldelas ett samordningsnummer är det rimligt att anta att det största behovet för samordningsnummer gäller personer som behöver finnas och verka i Sverige i någon omfattning. Det finns dock undantag till detta. Ett sådant undantag är svenska medborgare som aldrig har varit folkbokförda. Dessa personer kan tilldelas samordningsnummer i syfte att få ett pass eller nationellt identitetskort utfärdat.

I folkbokföringsfelsmodellen skattas den så kallade undertäckningen bland annat genom att ta hänsyn till personer som har individuppgifter registrerade i mer än ett år i följd såväl som högskolestuderande som studerar längre än två terminer.⁸⁷ Den förstnämnda gruppen tilldelas i normalfallet ett samordningsnummer för beskattningsändamål men även utländska studenter kan tilldelas samordningsnummer. Varaktigheten av personernas vistelse i respektive grupp ger en indikation på att personerna snarare borde

⁸⁷ Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret (2018) ss. 23-24.

ha folkbokförts än tilldelats samordningsnummer. Gruppen utgör en del av undertäckningen vad gäller folkbokföringen men en del av övertäckningen vad gäller samordningsnummer. Orsaken till att en person har tilldelats samordningsnummer i stället för personnummer kan vara att personen själv har ansökt om eller att en statlig myndighet eller enskild utbildningsanordnare har begärt tilldelning av ett samordningsnummer, trots att personen rättligen borde ha folkbokförts i stället.

Skatteverket har skapat olika system för folkbokföringen och för beskattningen. Systemens olika ändamål kan skapa förutsättningar för att systemet utnyttjas i brottsliga syften. Exempelvis skapas identitetsbeteckningar för anställda i form av samordningsnummer till systemet för inkomstuppgifter för att möjliggöra beskattning av arbetsinkomst. Här finns det risk för att fiktiva identiteter skapas och nyttjas i samhället. Redovisning av inkomster kan även syfta till att ge trovärdighet till en skenanställning vid ansökan om förlängning av arbets- och uppehållstillstånd. Det möjliggör även att felaktigt ta del av arbetsbaserade förmåner och tillgodoräkning av pensions- och sjukpenninggrundande inkomst. Även i andra delar av samhället används inkomstuppgifterna, exempelvis vid kreditbedrägeri eller för att teckna avtal av olika slag.

Skatteverket kontrollerar om en person som ska folkbokföras eller tilldelas samordningsnummer redan har en identitetsbeteckning. Under vissa omständigheter finns det dock risk för att personer lyckas kringgå myndighetens kontroller eller att myndigheten misslyckas i sina kontroller. Att det förekommer att personer har tilldelats flera samordningsnummer är något som bland annat har uppmärksammats av Domstolsverket.⁸⁸ Det skulle exempelvis kunna gälla en person som tidigare har tilldelats samordningsnummer, och senare ansöker om att tilldelas ett nytt samordningsnummer eller anmäler flyttning till Sverige efter att personen har ändrat sitt namn i hemlandet. Syftet med att ha flera samordningsnummer kan vara att felaktigt ta del av ekonomiska ersättningar från olika myndigheter. Det bör dock nämnas att under vissa omständigheter kan en person vara omedveten om att denne redan har ett samordningsnummer.

Ytterligare en aspekt är utnyttjandet av samordningsnummer i kombination med personnummer. Detta kan exempelvis leda till att ekonomiska ersättningar felaktigt betalas ut till vissa aktörer eller personer. Under vissa omständigheter kan ett personnummer fastställas för en person samtidigt som personen fortsätter att använda sitt samordningsnummer. Detta kan medföra att en persons inkomster redovisas på dennes samordningsnummer, men inte på personens personnummer. Detta kan i sin tur leda till att personen kan via sitt personnummer ta del av ekonomiska förmåner som denne annars inte skulle ha rätt till. Ett exempel på en sådan förmån kan vara bostadsbidrag.

⁸⁸ prop. 2020/21:160 s. 61.

4.6.4 Konsekvenser

Personer som är folkbokförda trots att de enligt gällande lagstiftning ska vara avregistrerade från folkbokföringen

I likhet med konsekvenser för de som befinner sig i Sverige utan att registrera sig så förlitar sig samhället på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Om det saknas kunskap om hur många som finns i landet försvårar det samhällets kunskap om var i landet individerna befinner sig. Den bristande insynen i vilka som varaktigt befinner sig i en kommun bidrar till svårigheter för kommuner att planera. Kommuner har på grund av detta utmaningar i sin egen dimensionering av kommunens samhällsservice, prognoser inom ramen för kommunverksamheternas planering, och tillgång till resurser som motsvarar den faktiska befolkningmängden. Detta leder i sin tur till svårigheter att ta ställning till finansiella investeringar, folkmängdsfrågor och bostadsfrågor.

Det föregående är även något som kan påverka regionerna i form av planering av hälso- och sjukvård. Regionerna har lyft fram att det finns pensionärer som inte förefaller vara bosatta i Sverige trots att de är folkbokförda. Detta resulterar i att tid och resurser spenderas på att göra olika typer av kontaktförsök med dessa personer, samt att personerna i fråga får tillgång till subventionerad vård och medicin genom högkostnadsskyddet trots att personen inte har rätt till detta.

Vidare har kommuner lyft att det är ett problem att barn som inte är bosatta i Sverige fortfarande är folkbokförda. Det är vanligast förekommande bland barn i grundskola och upptäcks vanligtvis vid skolstart. Kommunerna lägger tid och resurser på att försöka ta reda på var dessa barn befinner sig. Uppfattningen är att det ofta gäller barn som själva, eller med familjemedlemmar, reser utomlands under längre perioder utan att anmäla sin frånvaro till relevanta myndigheter.

Det är viktigt att uppgifterna som finns i folkbokföringsdatabasen är korrekta eftersom det i annat fall kan leda till felaktiga utbetalningar. Enligt en tidigare uppskattning beräknades 10 miljoner kronor betalas ut felaktigt i garantipension år 2016 som ett resultat av övertäckningsfelet.⁸⁹ I samband med att regeländringen började gälla noterade Skatteverket en ökning av personer över 65 år som folkbokförde sig i Sverige, vilket kan jämföras med en generell minskning av personer under 65 år som folkbokförde sig i Sverige under samma period. Detta kan innebära en risk för att kostnaden för felaktig utbetald garantipension är något högre i dag än tidigare.

Det finns även organiserad brottslighet som utnyttjar välfärdsutbetalningar. Samhället påverkas i flera delar; urholkning av välfärdssystemen och annan offentligt finansierad verksamhet, bedrägerier mot eller möjliggörande av brott i kontakter med andra företag och finansiell sektor samt försvårande för andra viktiga samhällsfunktioner som exempelvis möjligheterna att lagföra rätt personer. Brottsvinster uppstår i samtliga led i kedjan vilket i sin tur kan återinvesteras i den brottsliga verksamheten.

⁸⁹ Läckaget i välfärdssystemen, del 2, 2019. s. 150-151 (se [Omfattningsrapport del 2 \(riksdagen.se\)](#)).

Utnyttjade identiteter kan även fungera som svart arbetskraft, kontobulvaner, bolagsmålvakter, kredittagare, gångare/hantlangare och arbetsledare. Direkt eller indirekt drabbas hela samhället av den identitetsrelaterade brottsligheten. Privata företag drabbas när de utsätts för bedrägerier som exempelvis företagskapning eller förlorat gods när fiktiva företag massbeställer varor utan att betala för dem eller finansiella företag som utsätts för kreditbedrägerier. Likaså kan staten och i slutändan skattebetalarna betraktas som brottsoffer när gärningspersonerna lyckas genomföra skattebrott, göra felaktiga avdrag och få bidrag som de inte borde ha rätt till. Men den största utsattheten kan finnas hos de enskilda brottsoffer som under hot och påverkan tvingas låna ut sina identiteter eller omedvetet blir utsatta för identitetskapning.

Slutsats

Omfattningen av risken bedöms vara stor med hänsyn till riskens storlek baserat på resultat av slumpurval som har genomförts. Det finns dock behov av ytterligare arbete med uppskattningen av omfattningen för att säkerställa att korrekta åtgärder genomförs. Det avser bland annat uppgift om omfattningen kring utnyttjade identiteter och liknande risker men även de individer som får olika former av välfärdsutbetalningar som t.ex. garantipension.

De finansiella konsekvenserna, kopplat till utbetalningar från välfärdssystemen och den försvårade samhällsplaneringen bedöms utifrån nuvarande underlag utgöra en allvarlig konsekvens. Även den brottsliga konsekvensen är allvarlig då den kan spänna över så varierad form av brottslighet och även finnas dold i till synes legala verksamheter.

Den sammanlagda bedömningen av omfattning och konsekvens för risken ger resultatet att detta är en prioriterad risk. Det finns flera utmaningar då risken innefattar flera olika undergrupper och berör många offentliga aktörer och har betydande samhällspåverkan. Skatteverket bör göra en avdelningsöverskridande problembeskrivning och prioritering av undergrupperna som en första åtgärd. Dessa frågor har till viss del lyfts inom Skatteverkets projekt Apollon och Heimdall.

Personer som har ett aktivt samordningsnummer som borde ha vilandeförklarats

Att det finns samordningsnummer som ska vara vilandeförklarade men som är aktiva bedöms i nuläget inte ge några större konsekvenser i samhället. Ett aktivt samordningsnummer kan dock underlätta och möjliggöra för tillgången till vissa arbetsbaserade förmåner. Det finns därför en risk för att samordningsnumret används för brottsligt utnyttjande. Fiktiva identiteter som har inkomstuppgifter kan senare användas i syfte att teckna avtal eller genomföra andra bedrägeriaktiviteter.

Har en person flera aktiva samordningsnummer kan dessa användas för att ta del av ekonomiska ersättningar från olika myndigheter. Inkomster kan redovisas på en identitetsbeteckning samtidigt som bidrag kan tas emot på en annan identitetsbeteckning. Det är dock oklart hur stort detta problem är och hur stora konsekvenser det leder till.

Slutsats

Omfattningen av problemet bedöms vara relativt stor, med hänsyn till gruppens uppskattade storlek. Ett behov finns av ytterligare arbete med uppskattningen av omfattningen för att säkerställa att korrekta åtgärder genomförs. De finansiella konsekvenserna, kopplat till välfärdsbidrag och den försvårade samhällsplaneringen, bedöms utifrån nuvarande underlag utgöra en liten konsekvens. Den sammanlagda bedömningen av omfattning och konsekvens för risken ger resultatet att det är måttlig omfattning med liten konsekvens.

4.7 Konsekvenser hos kommuner och regioner

4.7.1 Kommuners och regioners uppdrag

Det finns 290 kommuner och 21 regioner i Sverige. Kommunerna ansvarar för en stor del av samhällsservicen. Bland de viktigaste uppgifterna finns förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Kommunerna är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag. Andra verksamheter är frivilliga och beslutas av lokalpolitikerna.

Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser. Exempel på detta är hälso- och sjukvård, kultur, kollektivtrafik och att stärka regionernas tillväxt och utveckling.

Flera regioner uppmärksammar att det är vårdbehov och patientsäkerhet som är det överordnade uppdraget och att de inte har så mycket kunskap om folkbokföringsfel, samordningsnummer eller andra relevanta personkretsar. Det skulle kunna innebära att exempelvis fel i folkbokföringsdatabasen anses vara av underordnad betydelse, då fokus är på regionernas egen kärnverksamhet. Mer kunskap och samarbete med Skatteverket skulle kunna bidra till ökad förståelse för exempelvis vilken betydelse det har för samhället i stort att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta.

4.7.2 Komplex verksamhet

Kommunal och regional verksamhet är bred och komplex, och verksamheterna har olika uppdrag. Gemensamt är emellertid att samhällsuppdraget och behovet av service och välfärd bland annat beräknas på kommunens eller regionens antal invånare. Det är därför viktigt för dessa beräkningar att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är så korrekta som möjligt. Alltför stora fel i beräkningen av antalet invånare kan i sin tur påverka bedömningen av vilka behov som finns i en kommun eller region.

Kommunernas arbete avser befolkningen inom kommunernas respektive geografiska område. Oavsett om det gäller skolplikt, hemtjänst, personlig assistans eller ekonomiskt bistånd så är uppgifterna i folkbokföringsdatabasen en viktig förutsättning för kommunernas arbete. Det gäller också för de kommunala bostadsbolagen. Då Skatteverket ansvarar för folkbokföringsdatabasen och ska bidra till ett väl fungerande samhälle så utgår kommunerna från att de registrerade uppgifterna i databasen är korrekta och fattar beslut därefter.

När uppgifterna i folkbokföringsdatabasen inte stämmer, och kommunerna behöver utreda och hantera de felaktiga folkbokföringsuppgifterna har orsakat i deras verksamhet kräver det stora resurser hos kommunerna. Det kräver resurser i form av tid för kommunens medarbetare men också ekonomiskt och resursmässigt i form av felaktiga utbetalningar och kommunala bostäder som hyrs ut olovligt med hjälp av bland annat felaktig folkbokföring.

Kommunerna framför behov av dialog och återkoppling för att kunna planera och prioritera i sin verksamhet. De skickar underrättelser till Skatteverket men känner inte till om Skatteverket anser att det är relevant information som bör prioriteras. Om kommunerna fick mer återkoppling på en aggregerad nivå skulle deras verksamhet enklare kunna prioritera, planera och avsätta resurser för att arbeta mot rätt områden.

4.7.3 Ekonomi, planering och uppföljning

Såväl kommuner som regioner lyfter vikten av korrekt befolkningsstatistik för att planera och genomföra sitt uppdrag. Regionerna kompletterar den bilden med ytterligare perspektiv för de som inte är folkbokförda. Det handlar om den ekonomiska uppföljningen av patientavgifter för andra relevanta personkretsar. Det finns olika regler och prisnivåer där vårdgivaren (den specifika regionen) ska identifiera vilken avgiftsgrupp patienten tillhör. Regionerna hanterar också ärenden där det kan vara otydligt om det är individen eller regionen som ska stå för kostnaden och i bland även vilken region i så fall.

4.7.4 Förlorade intäkter för kommuner och regioner

Inkomstskatt, utjämningsbidrag och generella bidrag i budget beräknas bland annat på befolkningsstatistik. Särskilt utjämningsbidraget är en viktig del i regionernas finansiering.

Om befolkningsstatistiken inte stämmer så ger det stora ekonomiska konsekvenser. Flera kommuner har blivit påverkade av den ökade utflyttningen från Sverige som skedde under år 2023 till följd av Skatteverkets arbete i återvändandeuppdraget.⁹⁰

Kommuner och regioner skulle kunna öka sina intäkter om de får fler invånare. En region med ett stort antal sommarbostäder beskriver att de ser en ökning av nyttjande av samhällsservicen hos bland annat affärer och restauranger efter pandemin, men att den inte speglas i en ökning i befolkningsstatistiken. Det skulle kunna vara så att möjligheten att arbeta på distans har förändrat individens beteende kring hur mycket tid som spenderas i sommarbostaden. Kanske bor de i sin sommarbostad i sådan omfattning att deras folkbokföring rätteligen borde ändras. Det skulle i så fall betyda ökade intäkter till regionen men samtidigt en minskning i utjämningsbidrag i utflyttningsregionen.

Det som tydligt framkommer i dialogerna är att det finns ett stort behov av mer kommunikation och information och att statliga myndigheter, kommuner och regioner bör arbeta mer tillsammans med samhällsnyttan i fokus. Denna bild har förmedlats och bekräftats i dialog med SKR.

⁹⁰ [Skatteverkets rapport i återvändandeuppdraget 2023.](#)

Slutsats

Utifrån det underlag som finns tillgängligt och som har beskrivits i avsnitt 4 bedömer Skatteverket följande risker som högst värderade då de både har mycket hög omfattning och leder till allvarliga konsekvenser i samhället:

- Felaktiga adressuppgifter för folkbokförda personer.
- Personer som är folkbokförda trots att de enligt gällande lagstiftning ska vara avregistrerade från folkbokföringen.

Åtgärder behöver därför främst riktas mot riskgrupperna "Registerade men finns och verkar inte i Sverige" och "Registrerade och finns i Sverige med felaktiga uppgifter" för att minska risken för fel i samhället.

5. Slutsatser

5.1 Sveriges faktiska befolkning

5.1.1 Storleken på den befolkning som ska vara folkbokförd

Storleken på den befolkning som finns och verkar i Sverige och som ska vara folkbokförd framgår av nedanstående uppställning:

Tabell 21. Uppskattad befolkning som ska vara folkbokförd

Antal registrerade	10 552 000
Undertäckning: Finns och verkar i Sverige men är inte folkbokförda	21 000
Avgår övertäckning: Folkbokförda men finns och verkar inte Sverige	74 000 – 58 000
Uppskattad befolkning som ska vara folkbokförd	10 415 000 – 10 499 000

De slumpkontroller som har genomförts med anledning av detta uppdrag visar att fler folkbokförda än vad vi tidigare har trott kan komma att behöva avregistreras som utflyttade. Detta förstärker behovet av åtgärder för att minska övertäckningen.

Tabell 22. Förändring av antalet folkbokförda

	2023	2022	2021
Födda	99 637	104 209	113 758
Inflyttade till Sverige	82 528	97 417	89 316
Totalt antal nyregistrerade	182 165	201 626	203 074
Avlidna	94 451	94 883	92 176
Utflyttade från Sverige	72 312	51 027	48 256
Avregistrerade av andra orsaker	6 636	6 207	6 170
Totalt antal avregistrerade	173 399	152 117	146 602
Nettoförändring	8 766	49 509	56 472

En relativt stor del av ökningen av antalet utflyttade kan förklaras av en kraftig ökning av antalet avregistrerade utan föregående anmälan, som i sin tur är ett resultat av Skatteverkets kontroll av folkbokförda vars uppehållstillstånd har löpt ut.

Antalet personer som har avregistrerats som försvunna har ökat från 205 till 1 145. Detta förklaras huvudsakligen av den lagändring som genomfördes i september 2022 och som ger Skatteverket större möjligheter att avregistrera personer vars bosättning inte kan fastställas.

Förutom under- respektive övertäckningsfelen finns det även fel gällande folkbokföringsadress i Sverige, vilket innebär bland annat en risk för såväl felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som minskade skatteintäkter. Detta så kallade bosättningsfel, som inte påverkar storleken på den folkbokförda befolkningen, beräknas omfatta drygt 105 000 folkbokförda personer.

5.1.2 Övriga som finns och verkar i Sverige

Som nämnts tidigare i denna rapport är det mycket svårt att uppskatta storleken på den grupp som lever och verkar i Sverige utan att vara folkbokförd. Baserat på antal dödsfall för personer som saknar personnummer eller samordningsnummer uppskattas den population som befinner sig i landet utan att vara registrerad till 107 000 – 185 000 individer. I denna uppskattning ingår ett avdrag på 50 000 för personer där vistelsen bedöms vara av tillfällig karaktär. Sveriges faktiska befolkning skulle med andra ord kunna vara cirka 1,75% större än vad som framgår av folkbokföringen.

Beroende på de kriterier som används för att definiera vilka som finns och verkar i Sverige, kan även en delmängd av personer med samordningsnummer räknas in i den faktiska befolkningen. Personer med samordningsnummer som vistas så pass långvarigt och kontinuerligt i landet att de uppfyller kraven för folkbokföring, kan dock anses ingå i undertäckningsfelet enligt 5.1.1 ovan.

Tabell 23. Antalet individer som finns registrerade utan person- eller samordningsnummer i olika myndigheters register

Arbetsmiljöverket, utstationeringsregistret	91 132
Migrationsverket	35 870
Polismyndigheten	34 410
SCB, utländska fastighetsägare	91 610
SCB, elever i grund- och gymnasieskola	15 310
SCB, studenter och doktorander vid universitet och högskola	25 450

Eftersom det inte finns någon gemensam identitetsbeteckning finns det stor risk för att en och samma person kan förekomma i flera register. Dessutom finns det en osäkerhet i många fall vad gäller personens bosättning, vilket innebär att ett antal av de personer som återfinns i registren troligtvis inte kan anses ingå i den population som finns och verkar i Sverige.

I den mån som det har varit möjligt att matcha de olika registren mot varandra, minskar det totala antalet personer som finns i dessa olika register med cirka 10 000.

Möjligheterna att erhålla en mer fullständig bild av gruppen som finns och verkar i Sverige utan att vara registrerade skulle förbättras om de myndigheter som har möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer också gör detta i större utsträckning än vad som sker idag.

För att öka förutsättningarna för myndigheterna att mer effektivt förhindra att personer, utan rätt att vistas och arbeta i landet, utnyttjas av oseriösa arbetsgivare, bör en översyn av utlänningslagen 20 kap. 12-17 §§ genomföras. Detta i syfte att förenkla

och effektivisera reglerna kring de särskilda avgifterna för arbetsgivare samt höja avgifterna så att de blir tillräckligt kännbara.

Det finns många risker och samhällskonsekvenser som kan hänföras till att det finns personer som lever och verkar i landet utan att vara registrerade. Det handlar bland annat om att den bristande insynen över vilka personer som varaktigt befinner sig i en kommun eller region medför svårigheter för kommuner och regioner att planera. Kommuner har på grund av detta utmaningar i sin egen dimensionering av kommunens samhällsservice, prognoser inom ramen för kommunverksamheternas planering och tillgång till resurser som motsvarar den faktiska befolkningmängden. Detta leder i sin tur till svårigheter att ta ställning till finansiella investeringar och bostadsfrågor. Det finns troligtvis i viss utsträckning motsvarande risker kopplade till samhällsplanering och liknande vad gäller personer med samordningsnummer vars bosättning är okänd och som lever och verkar i landet under långre tid.

5.2 Åtgärdsförslag folkbokföring

De åtgärdsförslag som redovisas i detta avsnitt adresserar de risker som relaterar till folkbokföringen:

- Risk för att personer inte är folkbokförda trots att de uppfyller kraven för folkbokföring, se avsnitt 4.4.2.
- Risk för felaktiga adressuppgifter för folkbokförda personer, se avsnitt 4.5.2.
- Risk för felaktiga egenskapsuppgifter för folkbokförda personer, se avsnitt 4.5.3.
- Risk för att personer är folkbokförda trots att de enligt gällande lagstiftning ska vara avregistrerade, se avsnitt 4.6.

Av dessa risker har risk för felaktiga adressuppgifter samt risk för att personer är folkbokförda trots att de borde avregistreras, värderats högst. Åtgärderna adresserar i första hand dessa och ska ses som förslag som i många fall behöver utredas vidare samt även kräva lagändringar i vissa fall.

Förutsättningarna för att höja kvaliteten i folkbokföringen har förbättrats avsevärt under de senaste åren. I den nya regleringen är det framför allt folkbokföringsverksamhetens möjligheter att genomföra analyser och riskbaserade urval som är särskilt betydelsefull. Men även övriga satsningar, till exempel utökade bosättningskontroller, kontroll av biometrisk information vid folkbokföring och nya e-tjänster kommer att ha stor betydelse för folkbokföringsfelets utveckling.

Det är viktigt att kontrollbesök, som är en kostsam utredningsåtgärd, tar sin utgångspunkt i analys- och urvalsarbetet. Det är även fördelaktigt att genomföra kontrollbesök i nära samverkan med andra myndigheter.

Framåt har Skatteverket nu möjlighet att arbeta mer dynamiskt och utifrån egeninitierade urval. En viktig del i det framtida kontrollarbetet är att fortsätta genomföra olika kontroller baserade på slumpvisa urval för ökad kunskap om risker och faktiska fel inom olika folkbokföringsområden. Det ger oss strukturerad information där vi kan säkerställa både kvalitativa och kvantitativa slutsatser. Detta arbete förbättrar löpande möjligheterna till rätt prioritering och val av rätt åtgärd.

Förutom slumpkontrollerna kan vi redan i dag se ett antal riskbaserade urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten:

- Riktade urval för att åtgärda problematiken kring misstänkt utnyttjade identiteter.
- Riktade kontroller (urval) av studenter i utlandet i samarbete med CSN.
- Riktade kontroller (urval) av pensionärer med garantipension i samarbete med Pensionsmyndigheten.
- Riktade kontroller (urval) av individer som kan antas ha dubbel bosättning i Sverige och utlandet i kombination med informationsinsats gällande reglerna.

Skatteverket och flera andra myndigheter har dock pekat på behovet av att etablera en sammanhållen nationell identitetsförvaltning med biometri som grund. Detta innebär en myndighetsgemensam infrastruktur för enhetlig hantering för kontroll och verifiering av identitet. Detta får genomslag i hela kedjan av hanteringen av identiteter från etablerandet av en identitet, utfärdande av identitetshandling till verifiering av identitet när den används och i kontrollsyfte vid missbruk. Åtgärderna syftar till en ökad tillit och trygghet i samhället för enskilda personer såväl som att motverka att identiteter kan användas som brottsverktyg i organiserad brottslighet och vid olika former av välfärdsbrottslighet. Nyckelfaktorer i åtgärderna är upptag, lagring och delning av uppgifter om och med koppling till biometriska kännetecken. Det är Skatteverkets uppfattning att införandet skulle stärka förtroendet för det system som vi har i Sverige med ett centralt befolkningsregister som en grund för olika samhällsfunktioners beslut och åtgärder.

Som huvudregel är myndigheter skyldiga att underrätta Skatteverket om fel i folkbokföringen. Underrättelseskyldighet gäller alla statliga myndigheter samt kommuner och regioner. Det är därför viktigt att myndigheterna är väl informerade om de förutsättningar som finns för Skatteverkets kontroll av folkbokföringen och att det etableras goda samarbetsformer mellan olika aktörer i syfte att gemensamt bidra till en korrekt folkbokföringsdatabas. Skatteverket ämnar fortsätta att utveckla olika samverkansformer, lokalt och på riksnivå, för att öka effektiviteten i kontrollverksamheten.

5.3 Användningen av samordningsnummer

Den 31 december 2023 fanns det 481 313 aktiva samordningsnummer och 636 864 vilandeförklarade. Merparten av samordningsnumren har tilldelats för beskattningsändamål. Även Polismyndigheten har begärt många samordningsnummer och tillsammans står Polismyndigheten och Skatteverket för 77% av det totala antalet samordningsnummer som har tilldelats under perioden 2000–2022.

En stor andel av samtliga tilldelade samordningsnummer vilandeförklarades 2022 i samband med att denna möjlighet infördes. Detta innebar att alla samordningsnummer tilldelade 2016 och tidigare vilandeförklarades vilket även medförde att antalet aktiva samordningsnummer där medborgarskapet är okänt minskade kraftigt.

Antal nya samordningsnummer 2023 var 74 996. Dessa fördelades på följande sätt:

Tabell 24. Antal nya samordningsnummer 2023 fördelat på identitetsnivå

Identitetsnivå	Antal person
Styrkta	14 715.
Sannolika	41 219.
Osäkra	16 277
Okänd identitetsnivå	2 785

År 2022 skedde det en relativt stor ökning av antalet tilldelade samordningsnummer. Det beror på att reglerna då tillät tilldelning efter ansökan av den enskilde. Ökningen förklaras även av tilldelningen på begäran av Migrationsverket till personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

Ungefär 78 000 samordningsnummer har förnyats sedan reglerna för vilandeförklaring infördes. Troligtvis är det fler som borde förnyas eftersom det går att konstatera att vilandeförklarade samordningsnummer fortsatt används i samhället.

Ett litet antal, 1 095 samordningsnummer, har vilandeförklarats av andra skäl än femårsfristen.

De risker som finns för samordningsnummer är framför allt kopplade till att det i många fall funnits en osäkerhet gällande den faktiska identiteten hos den som har ett samordningsnummer. Detta i kombination med en okunskap hos många samhällsaktörer om vad ett samordningsnummer faktiskt är, har skapat den situation som den nya lagen om samordningsnummer är ämnad att komma till rätta med.

Riskerna försvinner i stort sett om de offentliga och privata aktörer som använder samordningsnummer som identitetsbeteckning i sina system, ställer krav på att det endast är samordningsnummer med styrkt identitet som accepteras. Detta gäller särskilt om personen är aktuell för en förmån av något slag. Även i dessa situationer då identiteten är styrkt gäller dock fortfarande att samordningsnumret i sig inte berättigar till förmåner eller andra rättigheter i relation till det offentliga.

I detta sammanhang är det dock viktigt att nämna att vissa myndigheter, till exempel Polismyndigheten och Skatteverkets beskattningsverksamhet, även fortsättningsvis i vissa situationer behöver begära tilldelning av samordningsnummer med lägre identitetsnivå. När så sker är det således angeläget att dessa samordningsnummer inte fungerar som dörröppnare till samhället i övrigt.

5.3.1 Åtgärdsförslag samordningsnummer

Skatteverket bedriver ett kommunikationsarbete för att förmå framför allt myndigheter att anpassa sina interna rutiner till de nya reglerna för samordningsnummer. Detta arbete bör intensifieras och det kan även övervägas om regeringens styrning i detta avseende bör skärpas. På några års sikt kan det även finnas anledning att pröva om samordningsnummer där identiteten endast är sannolik och inte styrkt verkligen ska aviseras brett till samhället via Statens personadressregister, SPAR. De myndigheter som av olika skäl behöver hantera dessa samordningsnummer får ändå uppgifterna via Navet, som är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till offentliga aktörer.

Ytterligare åtgärdsförslag kopplade till användningen av samordningsnummer:

- En digital tjänst där individen kan begära att få sitt samordningsnummer vilandeförklarat eller ändra andra uppgifter, till exempel kontaktadress, kopplade till samordningsnumret.
- Möjlighet för Skatteverket att tilldela samordningsnummer med kortare tidsfrist än fem år innan de blir vilandeförklarade. Denna möjlighet kan användas då det är tydligt att behovet endast sträcker sig över en kortare tid.
- Som tidigare nämnts skulle möjligheterna till samordning mellan myndigheter samt kunskapen om vilka som finns och verkar i Sverige förbättras om fler myndigheter begär tilldelning av samordningsnummer för personer som de interagerar med.

Skatteverket har möjlighet att genomföra kontroller av samordningsnummer på motsvarande sätt som sker med folkbokförda för att exempelvis undersöka om samordningsnumret bör vilandeförklaras. Med tanke på den stora skillnad i rättsverkan av att vara folkbokförd jämfört med att ha tilldelats ett samordningsnummer, är det dock viktigt att Skatteverkets kontrollresurser i första hand riktas in mot folkbokföringen. Risken för stora negativa samhällsekonomiska konsekvenser av folkbokföringsfelet är påtagligt större än vad som gäller för felaktig användning av samordningsnummer. Detta gäller särskilt om myndigheter och privata aktörer agerar i enlighet med avsikten bakom de nya reglerna för samordningsnummer. Det kan dock vara befogat att Skatteverket genomför kontroller i syfte att vilandeförkara samordningsnummer när det finns specifika underrättelser eller urval med särskilt hög risk för allvarliga fel.

5.4 Åtgärdsförslag från kommuner och regioner

I dialog med Sveriges kommuner och regioner, SKR samt deltagande regioner och kommuner har följande förslag till åtgärder identifierats.

5.4.1 Begära tilldelning av samordningsnummer

Personer som saknar personnummer eller samordningsnummer blir i dag tilldelade ett reservnummer i kontakt med enskild region. Reservnummer gäller bara i den utfärdande regionen så i praktiken kan det bli flera reservnummer på samma person. Ett förslag på regeländring är att regionerna i stället ges möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer för då kan detta följa individen oavsett region. Eftersom regioner inte är statliga myndigheter, kan de med dagens regelverk inte begära tilldelning av samordningsnummer.

5.4.2 Information och kunskap om folkbokföring och samordningsnummer

Kommuner och regioner har ett stort behov av mer information och kunskap om folkbokföring och samordningsnummer. Även om det idag finns mycket information, behöver det samordnas mer inom Skatteverket tillsammans med SKR för att få ut informationen till kommunerna och regionerna. Det behov som framkommit i

dialogerna är att få informationsmaterial om samordningsnummer och fördjupad kunskap om folkbokföring i kombination med utveckling av Skatteverkets och SKR:s hemsida. Skatteverket och SKR skulle kunna arbeta tillsammans med nyhetsbrev, film eller annat för att sprida information och kunskap.

5.4.3 Ökad samverkan

Det behövs mer samverkan mellan kommuner och regioner med hjälp av SKR och Skatteverket. I dag finns olika nätverk som drivs av några kommuner, där Skatteverkets medverkan efterfrågas. Kommunerna upplever att det är svårt att driva nätverken själva och önskar mer medverkan från Skatteverket och SKR. Ytterligare samverkan kan vara genom det arbete som sker via kommunernas lägesbilder och Skatteverkets nationella lägesbild. När kommuner lämnar underrättelser om felaktigheter bör Skatteverket aktivt åtgärda problemet själva eller tillsammans med kommunerna genom samverkan. Kommunerna önskar mer samverkan och deltagande från Skatteverkets kärnverksamhet och flera kommuner vill även arbeta mer operativt tillsammans med fler myndigheter för samhällsnyttans skull. Det pilotprojekt för att motverka felaktig folkbokföring⁹¹ som genomfördes med åtta kommuner var lyckat och kan användas som inspiration.

5.4.4 Tydligare ingång till Skatteverket

Kommunerna efterfrågar en tydligare ingång till Skatteverket och en funktion som kan driva utvecklingen tillsammans med regioner, kommuner och via SKR. Det finns ett behov av återkoppling från Skatteverket på hantering och prioritering av lämnade underrättelser om fel i folkbokföringen. Om kommunen eller fastighetsägaren ser att personer inte ska vara skrivna på en viss adress eller lämnar andra underrättelser om felaktig folkbokföring, så upplever de att de borde kunna få information och kontakt med Skatteverket på ett bättre sätt. De upplever att nuvarande ingång inte fungerar. Kommunerna upplever att de lämnar underrättelser, men att Skatteverket inte rättar dessa fel.

5.4.5 Folkbokföringsuppgifter på kommunnivå

Kommunerna har ett stort behov av uppdaterade och lättillgängliga folkbokföringsuppgifter för den egna kommunen. I dag hämtar de in folkbokföringsuppgifter samt uppgifter om samordningsnummer från Navet, men de köper också in uppgifter när det behövs för de olika verksamheternas behov. Det kan handla om folkbokföringsuppgifter som är samlade, strukturerade och sökbara på ett annat sätt än hur Navet presenterar uppgifterna i dag.

Om Skatteverket kan visa och tillgängliggöra folkbokföringsuppgifter som är till nytta för kommunernas verksamhet kan de i sin tur bli bättre på att bidra till korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Ett utvecklingsarbete med någon enskild kommun eller region skulle kunna ge bättre kunskap och förståelse för deras behov samt identifiera eventuella rättsliga och tekniska förutsättningar.

⁹¹ Folkbokföring en gemensam angelägenhet: Pilotprojekt för att motverka felaktig folkbokföring Rapportnummer: 8-666111 | 2022-06-01.

6. Framåtblick kommande lägesbilder

Skatteverkets uppdrag är att informationsförsörja samhället. Det bygger på att skapa förutsättningar för beslut och åtgärder hos olika aktörer. Det innebär att informationen behöver vara rätt, i rätt tid, på rätt sätt och med rätt kunskap. En informationsförsörjning innebär således betydligt mer än att leverera data utan det krävs förståelse för vad informationen står för och vad den betyder.

Skatteverket ser den nationella lägesbilden som ett viktigt instrument i en ökad förståelse om kvalitet, användning, risker och företeelser som gäller information om personer och befolkningen i stort. Som benämns i SOU 2023:96 En reform för datadelning spelar datadelningen inom och med den offentliga förvaltningen en central roll i att leva upp till målen om digitalisering av den offentliga förvaltningen såväl som ambitionen att vara världsledande i att använda digitaliseringens möjligheter.

6.1. Syfte med kommande lägesbilder

Inriktningen för kommande lägesbilder är att gå från att vara en produkt till att vara en förmåga i ett digitalt ekosystem och en viktig källa för kunskap i vårt val av utveckling samt åtgärder för att motverka fel, fusk och brottslighet. Det innebär att den kontinuerliga kunskapen om kvaliteten i uppgifterna och hur de används är ett samspel mellan de olika aktörerna i ekosystemet där Skatteverket i sitt ansvar för grunddatadomän Person har en drivande roll i att skapa förutsättningar för ett sådant ekosystem. Det förutsätter nära samverkan med andra aktörer, såväl offentliga som privata och med enskilda personer.

Syftet är att utvecklingen av kommande lägesbilder succesivt ska bidra till:

- Ökad förståelse för vilka personer som bor, vistas och verkar i Sverige samt deras utveckling över tid.
- Förbättrat samarbete och gemensamt ansvar för folkbokföringen och samordningsnummersystemet.
- Ökad kvalitet på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen i ett realtidsperspektiv.
- Möjliggöra analys av registrerade uppgifters tillförlitlighet.

6.2. Inriktning för kommande lägesbilder

Skatteverket, Statistikmyndigheten SCB, Polismyndigheten och Migrationsverket vill fortsätta det arbete som påbörjats med att förfina och utveckla lägesbilden med mer kunskap. Lägesbilden kommer då att bli ett bättre underlag när regeringen och myndigheter prioriterar och inriktar framtida åtgärder.

Konceptet för framtida lägesbilder bygger på att validera och verifiera information så nära källan som möjligt och att kontinuerligt arbeta med validering av uppgifterna tillsammans med de aktörer som använder dem samt den det berör. En sådan förflyttning framåt till att mer kontinuerligt arbeta med kunskapen och kvaliteten i folkbokföringsdatabsen medför att hanteringen av traditionella underrättelser kan behöva ses över och i högre grad gå mot ett mer renodlat utbyte av information som behandlas i gemensamt syfte, det vill säga att informationen delas i syfte att stärka kunskapen om vad som är korrekt såväl som att dela information om vad som kan vara felaktiga uppgifter.

Skatteverkets förmåga till att nyttja möjligheten till analys och urval bedöms därmed öka. Det bedöms också ge förutsättningar att möjliggöra för användarna av uppgifter om befolkningen att tillsammans med uppgifterna kontinuerligt få stöd i att riskvärdera den informationen för de ändamål som uppgifterna används.

Ett mer kontinuerligt sätt att arbeta med lägesbilden är att på lång sikt bygga in förmågan att möta omvärldshändelser, nya företags och risker i en digitaliserad värld där registerinformation används som brottsverktyg, desinformation och som kärnan i mer integrerade lösningar mellan flera aktörer i olika ekosystem.

Skatteverket avser fortsatt att arbeta med att utreda och analysera förutsättningarna och genomföra utveckling för att gå i en sådan riktning. Det innebär en tätare samverkan mellan olika aktörer i samhället, en strategisk regelutveckling som går över flera rättsområden, ett vidgat kundbegrepp och ett nyttjande av ny teknik som möjliggör ett betydligt bättre sätt att bygga en mer kontinuerlig tillit och kunskap till information om person och befolkningen som ett fundamentalt instrument i samhället. Det är därför viktigt att fortsätta att beskriva bilden gemensamt tillsammans med myndigheter och kommuner så att rätt åtgärder kan göras för samhällsnyttan.

Nationell lägesbild, del 1- en demografisk ansats

Inledning

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att ta fram en lägesbild över Sveriges befolkning. Lägesbilden ska ge aktuell information om vilka som bor, vistas och verkar i Sverige. Personer som är folkbokförda eller har samordningsnummer finns det uppgifter om. I denna del ska Skatteverket undersöka om det är möjligt att uppskatta andra relevanta personkretsar (ARP) som inte är registrerade hos Skatteverket, men som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd.

Som en del i detta har SCB i sin tur fått i uppdrag av Skatteverket att med demografiska mått göra en uppskattning av gruppen utifrån uppgifter som Skatteverket har om avlidna och födda utan person- eller samordningsnummer.

Det kan inte nog tydliggöras att dessa beräkningar är behäftade med en stor osäkerhet. Resultatet ska tolkas med stor försiktighet och med en medvetenhet om de antaganden som gjorts och att det är ett relativt litet material som beräkningarna utgår ifrån.

I Skatteverkets register finns uppgifter om personer som avlidit och personer som fötts men som inte är eller blir folkbokförda eller har samordningsnummer. SCB:s uppdrag är att uppskatta befolkningen som finns i Sverige och inte är registrerade hos Skatteverket med hjälp av dessa uppgifter. Under antagandet att dödligheten respektive barnafödandet följer samma mönster som andra grupper i samhället kan man baklänges räkna ut populationen.

Dessa personer kan vara i Sverige av flera olika anledningar. Det kan till exempel vara turister eller andra som är här kortare tid eller personer som är i Sverige hela året utan myndigheternas vetskap.

När man räknar olika demografiska mått som till exempel dödstal eller fruktsamhetstal relaterar man ofta till risktiden, ofta medelbefolkningen under året. I beräkningarna här är det inte helt klart vad risktiden är eftersom det är högst oklart hur länge personerna i genomsnitt varit i Sverige under året. Det som kan beräknas här blir någon slags helårspersoner. Två personer som är halva året var i Sverige, blir en helårsperson, 52 turister som är en vecka var i Sverige

blir en helårsperson och tolv gästarbetare som är en månad var i Sverige blir en helårsperson.

Från Skatteverket har SCB fått en fil med avlidna respektive födda som aldrig folkbokförts, ärendetyp 67. Uppgifterna avser år 2013–2023 och har behandlats inom ramen för uppdraget.

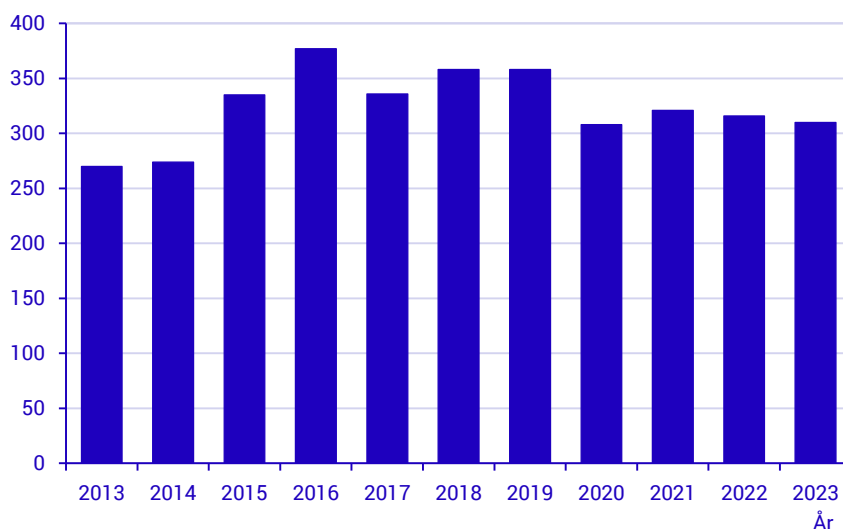
Avlidna

Hypotesen är att man ska kunna använda den observerade dödligheten i Sverige och utifrån den uppskatta den icke folkbokförda befolkningen i Sverige. Man får då anta att denna population har samma dödlighet som de folkbokförda i Sverige. Det finns argument för att dödligheten för de icke folkbokförda både är lägre och högre än för de folkbokförda. Generellt gäller att de som flyttar och rör sig över landgränser är friskare än de som stannar. Det talar för att denna grupp ska ha lägre dödlighet än de folkbokförda. Å andra sidan kan vissa i denna grupp leva ett hårdare liv, med till exempel sämre arbets- och boendemiljö och inte söker sjukvård vid symptom, det talar för att de har en högre dödlighet.

Materialet

I materialet från Skatteverket finns uppgifter om antalet avlidna åren 2013–2023, totalt är det 3 563 eller 323 per år. De första åren var antalet något lägre och i stort oförändrat åren 2016–2019. Efter 2020 har det åter varit en något lägre nivå, cirka 300 per år.

Diagram 1: Antal avlidna aldrig folkbokförda, 2013–2023

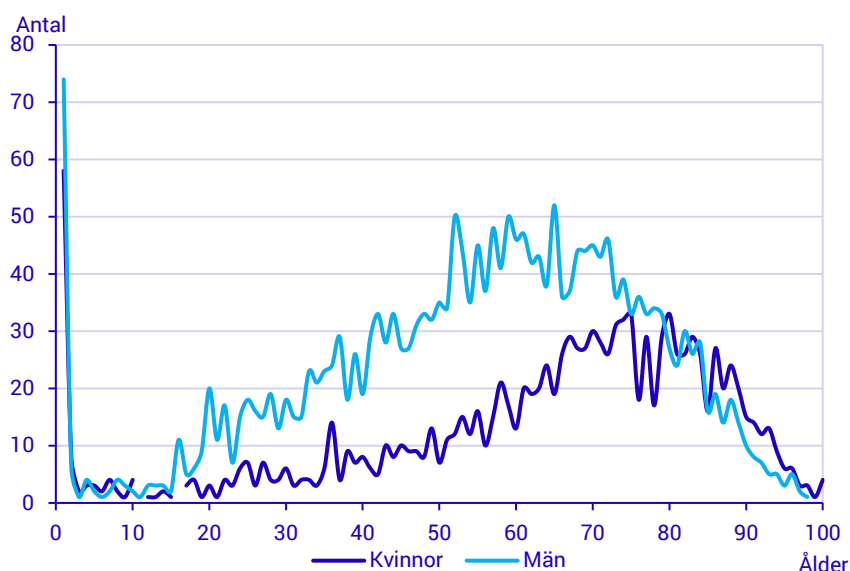


Uppgifter från Skatteverket

Ungefär en tredjedel är kvinnor och två tredjedelar är män. I materialet saknas uppgift om ålder på 21 personer och 7 personer är 100 år eller

äldre varav 1 person är 121 år, vilket känns osannolikt. Det är också 132 som är 0 år, en siffra som känns hög. En förklaring kan vara att dödfödda är med i materialet. Antalet 0-åringar skattas bättre med antalet födda utan personnummer. I några åldrar saknas helt dödsfall.

Diagram 2: Antal avlidna aldrig folkbokförda från Skatteverket 2013–2023 efter ålder och kön



Uppgifter från Skatteverket

Uppgift om medborgarskap finns för 2 personer, födelseland för 7 personer och både medborgarskap och födelseland för 14 personer. 3 540 saknar helt uppgift om nationalitet. Det går således inte att använda födelseland eller medborgarskap i analyserna.

Tabell 1: Observerat antal avlidna aldrig folkbokförda efter ålder och kön utan personnummer, 2013–2023

Åldersklass	Kvinnor	Män	Summa
0	58	74	132
1–19 år	42	68	110
20–39 år	102	363	465
40–59 år	222	711	933
60–79 år	497	807	1304
80+ år	333	264	597
Ålder saknas	6	16	22
Summa	1 260	2 303	3 563

Uppgifter från Skatteverket

Metod

När man studerar dödlighet i små områden eller grupper med få döda används ofta SMR-tal¹. Det är en metod för att beräkna om det observerade antalet döda i ett område/grupp av personer är fler eller färre än vad det borde vara om dödligheten i området/gruppen är densamma som i hela riket. Här är ansatsen att använda metoden baklänges. Utifrån antagandet att dödligheten är densamma beräkna en uppskattad folkmängd.

I den första beräkningen antas att dödligheten i den eftersökta populationen är densamma som i riket som helhet. Beräkningarna görs separat för kvinnor och män och i olika åldersklasser. Beräkningen utgår från antalet döda under hela perioden och fördelas sedan på år efter observerat antal avlidna från Skatteverket.

Det finns som tidigare nämnts argument för att dödligheten i denna grupp både är högre och lägre än för riket som helhet. I rapporten [Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper \(scb.se\)](https://www.scb.se/meddelanden/2023/04/livslangd-och-dodlighet-i-olika-sociala-grupper) redovisas dödligheten för bland annat olika födelselandsgrupper, utbildningsnivåer och inkomstnivåer. Dödligheten i olika grupper varierar omkring 20 procent högre eller 20 procent lägre än riket som helhet och dessa intervall är valda i beräkningarna.

Beräkningar

Beräkningarna utgår från observerad dödlighet i riket enligt SCB:s befolkningsstatistik 2013–2022.

Tabell 2: Beräkningar av medelfolkmängd 2013–2023, alternativ dödlighet, kvinnor

Åldersklass	Avlidna utan personnr	Medelbefolkning om:		
		Dödlighet som riket	Dödlighet 20% lägre än riket	Dödlighet 20% högre än riket
1–19 år	42	374 300	449 200	299 500
20–39 år	102	324 200	389 000	259 400
40–59 år	222	145 800	175 000	116 600
60–79 år	497	43 100	51 700	34 500
80+ år	333	3 500	4 200	2 800
Totalt		890 900	1 069 100	712 700

¹ SMR står för standardized mortality rate

Tabell 3: Beräkningar av medelfolkmängd 2013–2023, alternativ dödlighet, män

Åldersklass	Avlidna utan personnr	Medelbefolkning om:		
		Dödlighet som riket	Dödlighet 20% lägre än riket	Dödlighet 20 % högre än riket
1–19 år	68	442 700	531 300	354 200
20–39 år	363	521 800	626 200	417 400
40–59 år	711	310 200	372 300	248 200
60–79 år	807	47 900	57 500	38 400
80+ år	264	2 400	2 900	1 900
Totalt		1 325 100	1 590 200	1 060 100

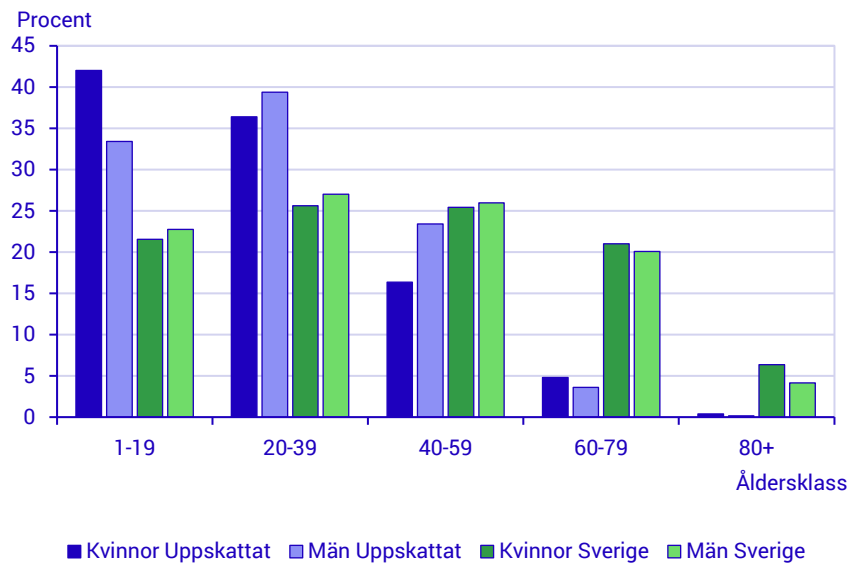
När man fördelar dessa beräknade antal på år, enligt samma fördelning som det observerade antalet avlidna utan personnummer för kvinnor respektive män erhålls ett skattat antal i Sverige utan person- eller samordningsnummer. Observera att det är en medelbefolkning under åren.

Tabell 4: Uppskattad medelbefolkning enligt alternativ dödlighet, 2013–2023

År	Rikets dödlighet	20 % lägre dödlighet	20 % högre dödlighet
2013	166 900	200 300	133 600
2014	169 000	202 800	135 200
2015	208 800	250 600	167 100
2016	234 400	281 300	187 500
2017	206 500	247 800	165 200
2018	221 800	266 100	177 400
2019	223 900	268 700	179 100
2020	190 900	229 100	152 700
2021	199 400	239 300	159 600
2022	198 300	237 900	158 600
2023	196 000	235 200	156 800

Den uppskattade populationen utan personnummer är yngre än den folkbokförda befolkningen. Knappt 40 procent uppskattas att vara i åldern 20–39 år och ungefär lika många i åldern 1–19 år. Det är få äldre, särskilt 60 år och äldre.

Diagram 3: Åldersfördelning, den skattade populationen (2013–2023) och den folkbokförda i Sverige (2013–2022). Kvinnor och män.



Det här ger en uppskattad population mellan 157 000 och 235 000 helårspersoner år 2023, där knappt hälften är kvinnor och drygt hälften män. Många är inte i Sverige hela året.

I Inkvarteringsstatistiken på Tillväxtverkets hemsida² finns uppgifter om utländska gästnätter per år. Dessa kan räknas om till helårspersoner, genom att dividera med 365. Det är fler turister och kortvariga besökare i Sverige än vad som redovisas här, till exempel de som har hyrt en privat övernattning eller bor hos vänner och släktingar.

SCB har statistik om antalet utlandsägda fritidshus³. Om man gör antagandet att fritidshuset används en månad per år och det i genomsnitt är tre personer i fritidshuset så kan man räkna ut hur många helårspersoner det motsvarar.

Trafikanalys har uppgifter om transporter och transportarbete av utländska lastbilar⁴. Statistiken baseras på en sammanställning av uppgifter från EU-länder samt länder i Europa som rapporterar frivilligt om varutransporter på väg och Trafikanalys får uppräknade värden av Eurostat. Enligt statistiken kan man se att varje transport i genomsnitt är 27 mil i Sverige. Under antagandet att det är en chaufför i varje lastbil, att dessa 27 mil tar fyra timmar att köra och de har två timmar vila i Sverige ger det att för varje transport är en utländsk chaufför i

² [Inkvartering Resor och besök Turismräkenskaper - Utveckling över tid \(tillvaxtverket.se\)](#)

³ [Antal svensk- och utlandsägda fritidshus efter region, år och land. PxWeb \(scb.se\)](#)

⁴ [Utländska lastbilar \(trafa.se\)](#)

genomsnitt sex timmar i Sverige. Det motsvarar knappt 2 000 helårspersoner.

Tabell 5: Antal utländska övernattningar, antal fritidshus ägda av personer från utlandet, lastbilstransporter, samt en skattning av antalet helårspersoner, 2013–2023

År	Turister		Fritidshusägare		Lastbilschaufförer		Summa helårspersoner
	Hotellövernattningar (tusental)	Motsvarar helårspersoner	Fritidshus med utländska ägare	Skattat antal helårspersoner	Transporter med utländska lastbilar (tusental)	Uppskattat antal helårspersoner	
2013	12 100	33 200	36 800	9 200	2 400	1 600	44 000
2014	12 700	34 700	37 100	9 300	2 400	1 600	45 600
2015	14 000	38 300	37 400	9 400	2 500	1 700	49 400
2016	14 400	39 300	37 500	9 400	2 900	2 000	50 600
2017	14 800	40 700	37 300	9 300	2 900	2 000	52 000
2018	15 600	42 800	37 700	9 400	2 900	2 000	54 200
2019	16 700	45 700	37 700	9 400	2 900	2 000	57 100
2020	4 700	13 000	38 000	9 500	2 900	2 000	24 500
2021	6 900	18 800	38 200	9 500	3 000	2 100	30 400
2022	14 800	40 500	38 100	9 500	2 800	1 900	51 900
2023	16 400	44 900					

Det här ger en uppskattning av antalet helårspersoner som är i Sverige år 2023 utan personnummer till någonstans mellan 110 000 och 185 000 när 50 000 personer som uppskattas vara mycket tillfälligt i Sverige är exkluderade. Uppdelat på kön är det i storleksordningen 70 000 kvinnor och 75 000 män i huvudalternativet.

Födda

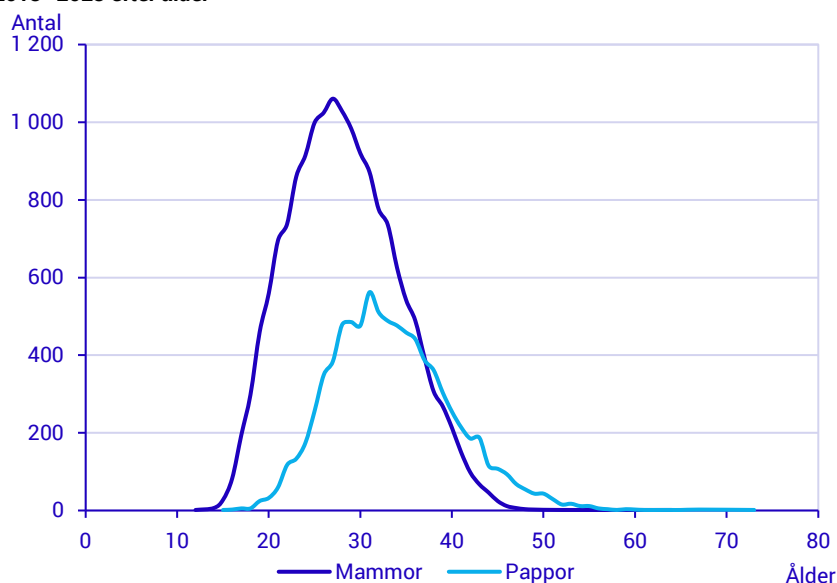
Hypotesen är att man ska kunna använda antalet födda som inte tilldelas ett personnummer för att uppskatta antalet personer i Sverige som inte är folkbokförda. De barn som inte får ett personnummer är barn som inte har någon förälder folkbokförd i Sverige. Den här informationen kan bara användas för att skatta antalet kvinnor och män i barnafödande åldrar, ungefär 15–45 år. Liksom med beräkningar av dödligheten ska det vara risktiden/medelbefolkningen i nämnaren. Eftersom barnafödande oftast är mer planerat än dödsfall så är det få

turister eller andra med mycket kort vistelsetid i Sverige med i den population som skattas. Även i de fall där det finns uppgifter om pappan är det inte säkert att han befinner sig i Sverige.

Materialet

I materialet från Skatteverket finns det 16 487 barn som inte fick ett personnummer vid födelsen. Uppgift om mamman finns för 16 484 barn och saknas således för 3 barn. Mammorna är mellan 12 och 64 år. 12 år kan vara möjligt men 64 år känns väldigt gammalt. Uppgifter om pappan finns för 8 433 barn och saknas för 8 054 barn, alltså ungefär hälften. Papporna är mellan 15 och 73 år.

Diagram 4: Antal mammor och pappor till födda utan person- eller samordningsnummer 2013–2023 efter ålder

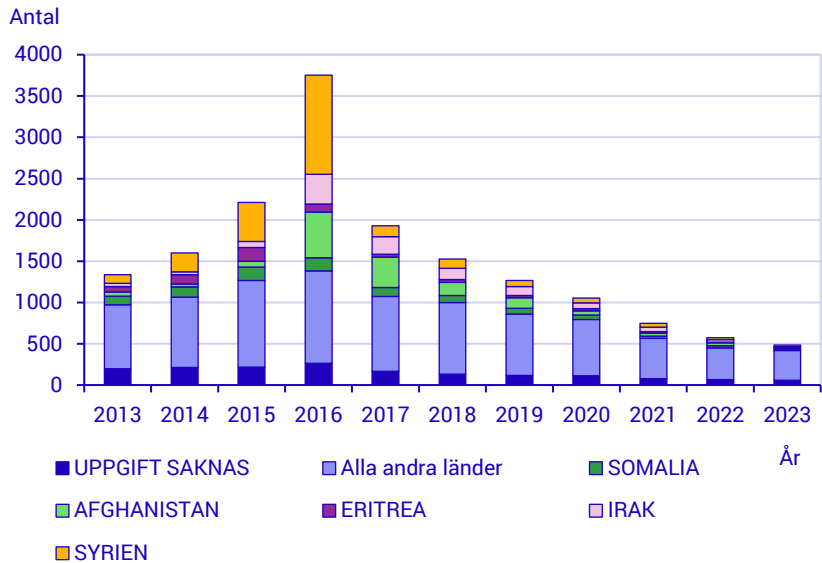


Uppgifter från Skatteverket

3 barn saknar uppgift om mammans födelseår och 8 054 barn saknar uppgift om pappans födelseår

När man ser antalet födda barn varje år kan man tydligt se att det är som flest 2016, det år som det också var många flyktingar som sökte sig till Sverige. Det sista året, 2023, är det nästan 500 och det minsta antalet under hela perioden. Mammans medborgarskap följer också i stort migrationen till Sverige, särskilt tydligt för Syrien.

Diagram 5: Antal födda utan personnr efter mammas medborgarskap, 2013–2023



Uppgifter från Skatteverket

Länder med totalt fler än 500 under hela perioden särredovisas

Man kan också notera att bland mammorna finns 358 eller drygt två procent som är svenska medborgare. Majoritet av dem är också födda i Sverige. Det är troligen personer som flyttat utomlands men ändå valt att föda i Sverige.

Papporna har samma mönster i medborgarskap som mammorna. Under hela perioden är Syrien och Afghanistan de vanligaste medborgarskapen, 23 respektive 14 procent. Åren 2013–2016 är Syrien det vanligaste landet, år 2016 var 40 procent av papporna medborgare i Syrien. Åren 2017–2019 var Afghanistan det vanligaste medborgarskapslandet, med 29 procent av papporna 2017. Åren 2020 och 2021 var omkring 10 procent av papporna medborgare i Irak som var det vanligaste medborgarskapslandet. 2022 var Ukraina det vanligaste medborgarskapet på papporna, 12 procent. År 2023 är 11 procent av papporna medborgare i Albanien och 10 procent medborgare i Sverige. Det är de vanligaste medborgarskapen.

I SCB:s register över totalbefolkningen kan vi se personer som är födda i Sverige och har invandrat utan att ha en tidigare utvandring. Det är till exempel de som föds av en mamma som sökt asyl och när sedan mamman får ett beslut om uppehållstillstånd gäller det också barnet som då folkbokförs. När man jämför antalet födda utan personnummer från Skatteverket med de födda i Sverige som invandrat utan en tidigare utvandring finner man att i storleksordningen 20–25 procent folkbokförs samma år de föds och både de och föräldrarna återfinns i RTB i slutet på året. Ungefär en lika stor del folkbokförs det år de fyller ett, så vid nästa årsskifte är nära 50 procent av barnen och deras föräldrar i de offentliga registren.

Metod

Vanligtvis är barnafödande kopplat till trygghet och en stabil livssituation. Barnafödandet är ofta högt en kort tid efter invandringen eftersom man antingen kommit till Sverige som anhörig just för att bilda familj eller för att man efter en tid på flykt nu fått en stabilare situation. De som föder barn utan att ha ett personnummer eller samordningsnummer är inte i en sådan situation. Det finns ingen grupp i Sverige som har en liknande situation. Trots detta används dessa tre olika antaganden om barnafödandet: att det liknar det för alla i Sverige, att det liknar det för kvinnor som fått uppehållstillstånd som flyktingar och att det liknar det för kvinnor som har bott i Sverige i 0–4 år.

Liksom i beräkningarna för dödlighet grupperar vi materialet i åldersklasser för att få en säkrare skattning.

Beräkningar

Beräkningarna utgår från observerat barnafödande i riket enligt SCB:s befolkningsstatistik 2013–2022.

Tabell 6: Beräkningar av medelfolkmängd 2013–2023, alternativ fruktsamhet, kvinnor

Åldersklass	Antal födda med uppgift om mamm an	Medelbefolkning kvinnor i barnafödande åldrar om:		
		Barnafödande som alla i Sverige	Barnafödande som flyktingar	Barnafödande som kvinnor som varit 0–4 år i Sverige
15–24 år	4 837	252 600	95 700	75 300
25–29 år	5 098	52 300	35 100	45 100
30–34 år	3 930	31 400	29 300	33 700
35+ år	2 622	87 200	65 700	51 600
Summa		423 400	225 800	205 600

Om man fördelar dessa på åren, efter observerat antal födda, så får man följande resultat:

Tabell 6: Uppskattad medelbefolkning kvinnor i barnafödande åldrar enligt alternativ fruktsamhet, 2013–2023

År	Alla i Sverige	Flyktingar	0–4 år i Sverige
2013	34 300	18 300	16 700
2014	41 100	21 900	20 000
2015	56 800	30 300	27 600
2016	96 400	51 400	46 800

2018	39 200	20 900	19 000
2020	27 000	14 400	13 100
2022	14 800	7 900	7 200

Motsvarande beräkningar som görs för kvinnor kan göras för män. Här grundar sig beräkningarna på färre antal födda barn eftersom uppgift om pappan saknas för ungefär hälften av barnen. Dessutom är det inte självklart att pappan befinner sig i Sverige.

Tabell 7: Beräkningar av medelfolkmängd 2013–2023, alternativ fruktsamhet, män

Åldersklass	Antal födda med uppgift om pappan	Medelbefolkning män i barnafödande åldrar om:		
		Barna-födande som alla i Sverige	Barna-födande som flyktingar	Barna-födande som män som varit 0–4 år i Sverige
15–24 år	552	78 400	52 000	56 400
25–29 år	1952	32 200	26 800	37 300
30–34 år	2512	23 400	21 800	30 400
35–39 år	1950	23 000	18 500	24 600
40+ år	1467	102 200	50 700	43 900
Summa		259 200	169 900	192 600

Tabell 7: Uppskattad medelbefolkning män i barnafödande åldrar enligt alternativ fruktsamhet, 2013–2023

År	Alla i Sverige	Flyktingar	0–4 år i Sverige
2013	10 200	6 700	7 600
2014	13 000	8 500	9 700
2015	20 100	13 200	14 900
2016	39 100	25 600	29 100
2017	16 900	11 100	12 600
2018	10 300	6 700	7 600

2019	7 800	5 100	5 800
2020	6 000	3 900	4 400
2021	3 800	2 500	2 800
2022	3 100	2 000	2 300
2023	2 300	1 500	1 700

Beräkningarna utifrån barnafödandet ger ett betydligt högre antal kvinnor än män i barnafödande åldrar eftersom uppgift om pappan saknas för hälften av barnen. Skattningen för männen är dessutom ännu osäkrare än för kvinnorna eftersom det inte är säkert att pappan någonsin befunnit sig i Sverige.

Antagandet om att barnafödandet är som alla i Sverige ger en högre folkmängd än antagandet om att barnafödandet är som flyktingar eller personer med kort tid i Sverige. Det beror på att flyktingar och personer med kort tid i Sverige har ett högre barnafödande. Antalet födda och då också skattningen av befolkningen följer antalet asylsökande i Sverige med en topp år 2016 med en uppskattning av nästan 100 000 kvinnor i barnafödande åldrar. Enligt SCB:s statistik sökte 27 000 kvinnor i åldern 20–44 år asyl i Sverige 2015, det år med flest asylsökande. Det ger en indikation på att de antaganden som gjorts om barnafödande överskattar antalet kvinnor.

Slutsatser

Uppskattningen från de olika demografiska händelserna ger helt olika resultat. Antalet avlidna kan också användas för att skatta en population för alla åldrar, barnafödandet kan bara användas för vissa åldrar, ungefär 20–45 år och nollåringar.

För kvinnorna kan vi jämföra de två metoderna och från de som avlidit uppskattas populationen i genomsnitt vara i storleksordningen 70 000 kvinnor år 2023 i alla åldrar och omkring 36 procent av dem, eller 25 000 i åldern 20–39 år. I uppskattningen utifrån barnafödande är denna population ungefär hälften så stor, i storleksordningen 12 000.

För män är det inte meningsfullt att jämföra metoderna då uppskattningen utifrån födda är mycket osäker och papporna dessutom kan vara i ett mycket större åldersspann.

Att föda barn är mer eller mindre planerat. I det normala fallet vill man ha en trygghet, till exempel ett stabilt boende och en stabil inkomst innan man väljer att få barn. De personer som finns i Sverige utan personnummer har troligen inte en sådan situation och föder barn i mycket låg utsträckning. Är man gravid och särskilt sent i graviditeten är det dessutom få som är ute och reser. Dessutom så folkbokförs

omkring 25 procent av dessa barn och finns med i RTB i slutet av födelseåret. En ännu högre andel borde återfinnas bland de som har ett samordningsnummer.

Dödsfall, särskilt i åldrar under 65 år, är mer eller mindre slumpmässiga. I åldrar under 60 år är yttre orsaker till sjukdom och död den näst vanligaste dödsorsaken och i samma storleksordning som den största, tumörer.

Slutsatsen är att uppgifter om avlidna kan vara en bättre demografisk indikator än antalet födda för att uppskatta gruppen andra relevanta personkretsar. Med det inte sagt att avlidna är en bra indikator. I beräkningarna har flera antaganden gjorts och det är svårt att bedöma rimligheten i dem. Det är därför en mycket stor osäkerhet i skattningarna.

Nationell lägesbild

Del 2 – en registerbaserad ansats

Innehåll

Ordlista	4
Sammanfattning	6
1 Bakgrund	7
2 Genomförande	8
2.1 Insamling av data	8
2.2 Registerbearbetningar.....	9
3 Resultat	11
3.1 Arbetsmiljöverket.....	11
3.2 Migrationsverket	13
3.3 Polismyndigheten	15
3.4 Skatteverket	17
3.5 Statistiska centralbyrån	19
3.6 Personer som återfinns i flera delpopulationer	21
4 Data som inte är aktuell för personkrets 3 (ARP)	23
4.1 Arbetsförmedlingen	23
4.2 Centrala studiestödsnämnden	23
4.3 Ekobrottsmyndigheten.....	24
4.4 Försäkringskassan	24
4.5 Pensionsmyndigheten.....	25
4.6 Socialstyrelsen	25
4.7 Åklagarmyndigheten.....	26

Ordlista

Term eller benämning	Förklaring
Aggregerade data	Avser sammanfattande uppgifter för grupper av objekt och brukar presenteras som innehållet i statistiska tabeller.
ARP	Personkrets 3 - Andra relevanta personkretsar (ARP) som finns och verkar i Sverige men som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
Delpopulation	En population kan bestå av flera avgränsade delpopulationer. Kan användas för att synliggöra vissa grupper i populationen. Se population.
Identitet	Identifierande variabler som används för att entydigt identifiera objekt.
Fonetisk omvandling	För- och efternamn omvandlas till hur de uttalas istället för att använda för- och efternamn som de stavas. Metoden används för att möjliggöra matchning av mikrodata mellan olika delpopulationer.
Matchning	Länkarna i två eller flera register jämförs. Resultatet blir träff eller icke träff.
Mikrodata	Mikrodata avser uppgifter för enskilda personer.
Målpopulation	Avser en konkret och undersökningsbar population.
Objekt	En population består av ett antal objekt eller enheter.
Personkretsar	Se personkrets 1, personkrets 2 samt personkrets 3.
Personkrets 1	Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.

Personkrets 2	Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
Personkrets 3	Se ARP
Population	Avgränsning i tid och rum av en mängd objekt av samma typ med vissa egenskaper. En population avgränsas för att passa syftet med en viss statistisk undersökning.
Referensperiod	Tidsperiod för vilken uppgifterna har samlats in.
Variabel	En mätbar egenskap hos objekt.

Sammanfattning

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att ta fram en lägesbild över folkbokförda samt andra som finns och verkar i Sverige. Lägesbilden kommer bland annat fungera som ett viktigt beslutsunderlag för både regeringen och andra myndigheter.

Ett delmoment i beskrivningen av den nationella lägesbilden är att få en uppfattning om vilka andra relevanta personkretsar som inte är registrerade i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Detta görs här genom att undersöka vilka som har lämnat spår i olika myndigheters register någon gång under 2023. Som ett led i detta delmoment har Statistiska centralbyrån (SCB) fått i uppdrag av Skatteverket att inhämta och sammanställa data från ett antal myndigheter.

Datainsamlingen har varit fokuserad på de myndigheter som har relevant data för att bidra med underlag till lägesbilden. Totalt är det fem myndigheter som har levererat data till SCB för vidare bearbetning. En del av datamaterialen har genomgått kvalitetshöjande åtgärder för att möjliggöra matchning mellan myndigheternas olika delpopulationer.

Det kan inte nog tydliggöras att detta resultat är behäftat med en osäkerhet. Resultatet ska tolkas med försiktighet och med en medvetenhet om de registerbearbetningar som gjorts och att personer som inte registreras hos någon svensk myndighet saknas. Rapporten redovisar inte en totalsiffra över personkrets 3 (ARP) som finns och verkar i Sverige.

Resultatet av SCB:s arbete redovisas i denna rapport och kommer att utgöra ett underlag till Skatteverkets fortsatta arbete med att ta fram en nationell lägesbild.

1 Bakgrund

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att ta fram en lägesbild över Sveriges befolkning. Lägesbilden ska ge aktuell information om vilka som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd. Den nationella lägesbilden ska innehålla en samlad bild över följande personkretsar.

1. Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
2. Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
3. Andra relevanta personkretsar (ARP) som finns och verkar i Sverige, men som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen.

Ansvar för att ta fram den nationella lägesbilden ligger huvudsakligen på Skatteverket i samverkan med andra myndigheter.

Folkbokförda personer och personer med samordningsnummer finns registrerade hos Skatteverket. För att undersöka om det är möjligt att uppskatta personkrets 3, andra relevanta personkretsar (ARP), har Statistiska centralbyrån (SCB) fått i uppdrag av Skatteverket att inhämta data från andra myndigheter. I uppdraget till SCB ingår att sammanställa dessa data och även ge en bild av antalet personer som förekommer i olika myndigheters register. Resultatet från arbetet redovisas i denna rapport.

De myndigheter som tidigare har identifierats¹ utifrån att de kan ha relevanta data i sina register är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och SCB.

¹ Skatteverket, Åtgärder för att förbättra folkbokföringen, 2023-09-04, Dnr:8-2331045

2 Genomförande

Det mest effektiva sättet, utifrån ett tids- och kostnadsperspektiv, har varit att använda registerbaserade uppgifter från myndigheter där populationen har lämnat spår. Samtliga uppräknade myndigheter, se kapitel 1 *Bakgrund*, har kontaktats och informerats om att SCB fått i uppdrag av Skatteverket att samla in data till den nationella lägesbilden.

Eftersom tidsplanen har varit snäv har SCB gjort en bedömning om vad som har varit möjligt att samla in på kort tid och hur mycket det insamlade datamaterialet kan bidra till att beskriva gruppen i personkrets 3 (ARP).

2.1 Insamling av data

Målpopulationen utgörs av personer som ingår i personkrets 3 (ARP), dvs. de som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen, men som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd.

Referensperioden för uppgifterna avser 2023, vilket innebär den tidsperiod för vilken uppgifterna har samlats in. Personerna som ingår i målpopulationen ska ha lämnat spår i myndigheternas register någon gång under 2023.

Det finns personer som vistas i Sverige men som saknar rätt att vistas i landet. Många av dessa personer registreras inte hos någon svensk myndighet och lämnar därför inga spår i något register. Dessa personer ingår inte i denna rapport.

Insamlingsarbetet startade med en genomgång av vilka data som finns hos de tidigare identifierade myndigheterna. Genomgången visade vilka av myndigheterna som har uppgifter om personer som varken är folkbokförda eller har ett samordningsnummer och som skulle kunna bidra till att skapa en målpopulation kopplad till personkrets 3 (ARP).

För att SCB ska kunna genomföra de kvalitetshöjande åtgärder som beskrivs i avsnitt 2.2 *Registerbearbetningar* krävs mikrodata i form av födelsetid samt för- och efternamn. Det har dock inte varit möjligt för alla myndigheter att leverera mikrodata. Det finns flera förklaringar till det, myndigheten kan till exempel ha sina data strukturerade på ett sådant sätt att det inte går att ta ut mikrodata. Eller så saknas födelsetid samt för- och efternamn i datamaterialet. I de fall data hos den aktuella myndigheten ändå bedöms vara relevant för den nationella lägesbilden har de levererat aggregerade data.

När det är möjligt har följande variabler samlats in:

- För- och efternamn

- Födelseid
- Kön
- Kommun/län
- Medborgarskap/födelseland

Med hjälp av myndigheternas leveranser har delpopulationer skapats utifrån vilken källa/register som uppgifterna härrör ifrån. Beroende av vad datamaterialet innehåller och hur det är strukturerat har några myndigheter levererat en delpopulation medan andra har levererat flera.

I samband med dataleveranserna till SCB har respektive myndighet bifogat relevant dokumentation som har använts för att beskriva delpopulationerna i denna rapport, se kapitel 3 *Resultat*.

2.2 Registerbearbetningar

I uppdraget till SCB ingår att sammanställa levererade data och genomföra kvalitetshöjande åtgärder för mikrodatamaterialet.

Alla personer som ingår i målpopulationen personkrets 3 (ARP) har myndighetsspecifika nummerserier som identitet, därför är det inte möjligt att använda myndigheternas identiteter som matchningsvariabel för att genomföra kvalitetshöjande åtgärder.

Genom att matcha personers födelseid samt för- och efternamn kan SCB i redovisningen för varje delpopulation beskriva hur många personer som återfinns i andra delpopulationer. Denna metod används också för att matcha varje delpopulation mot personnummer och samordningsnummer för att hitta och ta bort de personer som inte längre ingår i personkrets 3 (ARP). Matchningen har gjorts mot personer som var folkbokförda eller hade ett aktivt samordningsnummer någon gång under 2023.

För att datamaterialet ska kunna genomgå kvalitetshöjande åtgärder krävs följande:

- Materialet måste vara lagrat på mikrodatanivå.
- Födelseid samt för- och efternamn måste finnas för personerna.

SCB har använt sig av fonetisk omvandling av för- och efternamn för att möjliggöra matchning av mikrodata mellan olika delpopulationer. Metoden går ut på att omvandla för- och efternamn som de uttalas i stället för att använda för- och efternamn som de stavas. Genom att använda fonetisk omvandling förbättras möjligheten att matcha och hitta personer i flera delpopulationer. Metoden är beprövad och används i SCB:s officiella statistikproduktion.

Vid matchningen sätts en kvalitetsmarkering på varje person enligt en 6-gradig skala:

0: Ingen träff (dubletter saknas)

1: 1 träffperson och träff mot samtliga kombinationer av för- och efternamn.

2: 1 träffperson, alla sökkombinationer av för- och efternamn har inte gett träff.

3: Flera träffpersoner varav en och endast en har gett träff på samtliga kombinationer av för – och efternamn.

4: Flera träffpersoner varav en och endast en har gett mest träff men inte på samtliga kombinationer av för- och efternamn.

5: Flera träffpersoner men minst två personer har gett lika många träff, kan vara på en del av namnkombinationerna eller på alla kombinationer.

Alla personer som finns med i dataleveranserna ingår i resultatet under respektive myndighet i kapitel 3 *Resultat*. I tabell 13 i avsnitt 3.6 *Personer som återfinns i flera delpopulationer* ingår endast de som har tilldelats kvalitetsmarkering 1 i matchningen mellan delpopulationerna.

Nedanstående bild visar ett schematiskt flöde över SCB:s registerbearbetningar.

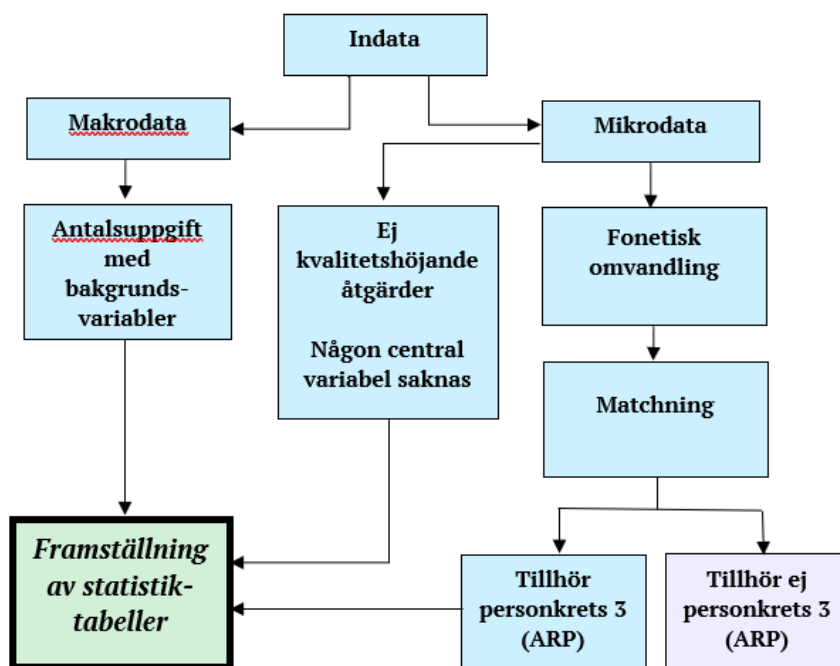


Bild 1: En övergripande bild över SCB:s registerbearbetningar

3 Resultat

SCB:s uppdrag har varit att samla in och sammanställa data från ett flertal myndigheter. Resultatet i denna rapport kommer att utgöra ett underlag till Skatteverkets fortsatta arbete med att ta fram en nationell lägesbild.

Det kan inte nog tydliggöras att detta resultat är behäftat med en osäkerhet. Resultatet ska tolkas med försiktighet och med en medvetenhet om de registerbearbetningar som gjorts och att personer som inte registreras hos någon svensk myndighet saknas. Rapporten redovisar inte en totalsiffra över personkrets 3 (ARP) som finns och verkar i Sverige.

En stor osäkerhet i materialet är att en person kan ingå i flera delpopulationer samtidigt. Eftersom myndighetsspecifika nummerserier används som identiteter är det mycket svårt att hantera dubletter fullt ut mellan de olika delpopulationerna.

Nedan beskrivs respektive myndighets datamaterial utifrån den information som har framkommit på möten och/eller via mejl samt den dokumentation som myndigheten har bifogat vid leverans av data.

Datamaterialen är uppdelade efter myndigheternas delpopulationer. Siffrorna i tabell 2 – 13 är avrundade till närmsta 10-tal.

3.1 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är den myndighet som har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att lagar om arbetsmiljö och arbetstider följs av företag och organisationer.

Uppgifterna från Arbetsmiljöverket är hämtade från Utstationeringsregistret. En utstationerad arbetstagare är en person som vanligen arbetar i ett visst land men som skickas till ett annat land av sin arbetsgivare för att arbeta under en begränsad tid.

Utstationering till Sverige innebär att:

- en arbetsgivare i ett annat land sänder en arbetstagare för att utföra en tjänst i Sverige under en begränsad tid
- det finns en mottagare i Sverige av de tjänster som arbetstagaren ska utföra.

En tjänst innebär någon form av arbete. Begränsad tid innebär att det ska finnas såväl start- som slutdatum för när tjänsten ska utföras.

Tjänstemottagare kan vara ett företag, organisation eller privatperson i Sverige som tar emot en tjänst mot ersättning.

Uppgift om födelsetid saknas för personer i Utstationeringsregistret. Matchning mot andra delpopulationer är därför inte möjlig, leveransen till SCB utgjordes av aggregerade data.

Personer i materialet kan finnas registrerade hos andra myndigheter, exempelvis Migrationsverket som ansvarar för frågor om arbetstillstånd när arbetstagare behöver tillstånd att arbeta i Sverige. Dessa personer ingår i personkrets 3 (ARP) men då det inte är möjligt att matcha mot andra delpopulationer går det inte att ange hur många dessa är.

Personer i nedan grupper kan eventuellt finnas registrerade hos andra myndigheter och ingår då i personkrets 1 (folkbokförda) och personkrets 2 (samordningsnummer)

- Arbetstagare som arbetar minst ett år i Sverige och som behöver anmäla sin adress till Skatteverket.
- Arbetstagare som är utsända till Sverige och arbetar för en arbetsgivare från ett annat land omfattas oftast av socialförsäkringslagstiftningen i det andra landet, men reglerna skiljer sig åt beroende på vilket land arbetstagaren är utsänd från.

Utstationeringar som saknas i registret kan bero på att kännedom om gällande regler är bristfällig och därför saknas anmälningar. Det kan även bero på att arbetsgivaren aktivt väljer att inte anmäla utstationering på grund av administrativ börda eller att arbetsgivaren bedömer att det är relativt riskfritt att inte anmäla.

Tabell 1 visar det uppskattade antalet utstationerade arbetstagare med ett pågående uppdrag minst en dag under 2023 fördelat på län. En arbetstagare kan räknas flera gånger om den har uppdrag i fler än ett län. Arbetsmiljöverket uppskattar att drygt 74 000 unika personer var utstationerade till Sverige av sina arbetsgivare för att arbeta under 2023.

Tabell 1: Antal utstationerade arbetstagare efter arbetsplatsens belägenhet, 2023

Arbetsplatsens belägenhet	Antal
Stockholms län	18 881
Uppsala län	2 781
Södermanlands län	2 012
Östergötlands län	2 505
Jönköpings län	2 346
Kronobergs län	1 094
Kalmar län	2 096
Gotlands län	157
Blekinge län	917

Arbetsplatsens belägenhet	Antal
Skåne län	6 975
Hallands län	1 781
Västra Götalands län	16 406
Värmlands län	2 826
Örebro län	2 677
Västmanlands län	1 869
Dalarnas län	1 897
Gävleborgs län	2 986
Västernorrlands län	5 106
Jämtlands län	1 458
Västerbottens län	7 467
Norrbottens län	6 895
Totalt	91 132

Arbetsmiljöverket, Helårsrapport 2023 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige.
Diagram 3

3.2 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring.

Migrationsverket har levererat tre delpopulationer på mikrodatanivå.

Delpopulation – inskrivna

Delpopulationen består av personer som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem någon gång under 2023, oavsett handläggningsstatus. Personer som är kvar i mottagningssystemet, men som blivit folkbokförda innan 2023 ingår inte.

Delpopulationen omfattar personer som finns i Sverige med:

- öppet grundärende
- öppet överklagandeärende
- avslag i överklagandeärende
- bifall i grund- eller överklagandeärende, men som ännu inte hunnit kommunplaceras.

Personer som är tagna i förvar eller sökt asyl i ett annat EU-land, men där överföring ännu inte skett är också inskrivna.

Tabell 2: Antal personer som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2023

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
0–9	1 040	1 150	2 190	2 150	40	2 190
10–19	980	1 370	2 350	2 330	20	2 350
20–29	890	1 810	2 700	2 650	50	2 700
30–39	1 000	1 780	2 780	2 710	70	2 780
40–49	730	1 160	1 890	1 850	40	1 890
50–59	400	430	830	810	20	830
60–69	290	250	540	530	10	540
70–	280	110	390	390	0	390
Totalt	5 610	8 060	13 670	13 420	250	13 670

Delpopulation – beviljade uppehållstillstånd

Personer som vill bosätta sig i Sverige och som är medborgare i ett land utanför EU/EES måste ansöka om uppehållstillstånd. Delpopulationen består av personer som beviljades uppehållstillstånd under 2023 med giltighetstid max 1 år. Kortare uppehållstillstånd ges framför allt för arbete eller studier.

Datamaterialet omfattar tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljade i första instans från såväl Migrationsverket samt beslut i högre instans (migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen).

Tabell 3: Antal personer med beviljade uppehållstillstånd efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2023

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
0–9	830	830	1 660	1 650	10	1 660
10–19	760	740	1 500	1 500	0	1 500
20–29	2 940	2 200	5 140	5 140	0	5 140
30–39	780	890	1 670	1 670	0	1 670
40–49	330	530	860	860	0	860
50–59	160	200	360	360	0	360
60–69	110	100	210	210	0	210
70–	70	30	100	100	0	100

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
Totalt	5 980	5 520	11 500	11 490	10	11 500

Delpopulation – öppna återvändarärenden

Delpopulationen består av personer med ett öppet återvändarärende under 2023.

Migrationsverket arbetar för att den som ska återvända efter att ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft gör det självmant och i enlighet med beslutet. Migrationsverket får överlämna ärendet till Polismyndigheten om tvång kan komma att behövas för att verkställa beslutet eller om personen avviker.

Ett öppet återvändarärende kan vara aktivt eller vilande i perioder vilket påverkar handläggningstiden. Återvändarärendet blir vilande när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, om det finns en öppen ansökan om uppehållstillstånd eller om det finns beslut om inhibition. Ledtider och resultat påverkas också av mottagarlandets inställning till att ta tillbaka sina medborgare om återvändandet inte sker självmant.

Tabell 4: Antal personer med öppna återvändarärenden efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2023

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
0–9	820	890	1 710	1 670	40	1 710
10–19	840	1 050	1 890	1 860	30	1 890
20–29	680	1 350	2 030	2 010	20	2 030
30–39	850	1 360	2 210	2 180	30	2 210
40–49	510	840	1 350	1 320	30	1 350
50–59	310	370	680	670	10	680
60–69	260	150	410	400	10	410
70–	280	140	420	410	10	420
Totalt	4 550	6 150	10 700	10 520	180	10 700

3.3 Polismyndigheten

Polismyndigheten bidrar genom sina insatser, tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet, till målet för

kriminalpolitiken – att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Polismyndigheten har levererat tre delpopulationer på mikrodatanivå. Personer kan förekomma i fler än en delpopulation.

Delpopulation – förundersökning

Delpopulationen innehåller personer som under 2023 registrerats som del i en förundersökning och där de inte registrerats med person- eller samordningsnummer. Personerna förekommer i förundersökningen som misstänkt, målsägande, vittne etc.

Tabell 5: Antal som registrerats som del i en förundersökning efter ålder och kön, 2023

Ålder	Kön			Totalt
	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	
0–9	100	190	0	290
10–19	420	920	10	1 350
20–29	1 290	2 890	40	4 220
30–39	940	2 910	190	4 040
40–49	660	2 450	330	3 440
50–59	530	1 680	180	2 390
60–69	370	1 060	40	1 470
70–	200	460	10	670
Uppgift saknas	10	30	50	90
Totalt	4 520	12 590	850	17 960

Delpopulation – efterlysta

Delpopulationen innehåller de personer som under 2023 registrerats som efterlysta och som inte har ett känt person- eller samordningsnummer. Efterlysningsorsak kan till exempel vara

- brott
- att de är försvunna
- begärts efterlysta av annan myndighet, oftast Migrationsverket.

Tabell 6: Antal personer registrerade som efterlysta efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2023

Ålder	Kön				Medborgarskap			
	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES	Uppgift saknas	Totalt
0–9	220	230	0	450	440	0	10	450
10–19	200	330	0	530	480	10	40	530

Ålder	Kön				Medborgarskap			
	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES	Uppgift saknas	Totalt
20–29	290	810	0	1 100	1 050	30	20	1 100
30–39	310	940	0	1 250	1 170	50	30	1 250
40–49	220	640	0	860	810	30	20	860
50–59	140	320	0	460	440	10	10	460
60–69	110	90	0	200	190	0	10	200
70–	80	60	0	140	130	0	10	140
Uppgift saknas	220	230	0	450	440	0	10	450
Totalt	1 570	3 420	0	4 990	4 710	130	150	4 990

Delpopulation – utlänningskontroll

Delpopulationen innehåller de personer som under 2023 registrerats av polis, och som inte har person- eller samordningsnummer, vid så kallad utlänningskontroll. Kontrollen kan vara vid gränsen eller inom landet i samband med tillsyn på arbetsplatser etc.

Tabell 7: Antal personer registrerade vid utlänningskontroll efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2023

Ålder	Kön				Medborgarskap			
	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES	Uppgift saknas	Totalt
0–9	100	110	0	210	190	10	10	210
10–19	210	390	10	610	520	70	20	610
20–29	680	2 300	40	3 020	2 590	370	60	3 020
30–39	600	2 640	30	3 270	2 790	420	60	3 270
40–49	440	1 770	10	2 220	1 870	320	30	2 220
50–59	360	860	10	1 230	990	230	10	1 230
60–69	270	340	0	610	520	80	10	610
70–	130	150	10	290	240	30	20	290
Totalt	2 790	8 560	110	11 460	9 710	1 530	220	11 460

3.4 Skatteverket

Skatteverkets uppdrag är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv. Myndigheten ska också motverka brottslighet.

Skatteverket har levererat två delpopulationer på mikrodatanivå.

Delpopulation – födda

Denna delpopulation innehåller samtliga barn som fötts i Sverige 2023 av ej folkbokförd förälder. Delpopulationen innehåller även uppgifter om deras mödrar och i förekommande fall fäder.

Alla nyfödda barn registreras hos Skatteverket. Om modern inte är folkbokförd i Sverige fyller förlossningsavdelningen i en blankett efter förlossningen och skickar till Skatteverket. Skatteverket skapar ett registerutdrag som är ett bevis på att föräldern har fött barn i Sverige och är förälder till sitt barn.

I tabell 8 redovisas endast föräldrar.

Tabell 8: Antal ej folkbokförda föräldrar efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2023

Ålder	Kön				Medborgarskap			
	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	Totalt	Ej EU/EES	EU/EES	Uppgift saknas	Totalt
10–19	20	0	0	20	10	0	10	20
20–29	170	20	0	190	150	20	20	190
30–39	180	40	0	220	170	30	20	220
40–	30	30	0	60	50	10	0	60
Totalt	400	90	0	490	380	60	50	490

Delpopulation – avlidna

Denna delpopulation innehåller samtliga personer som avlidit i Sverige under 2023 och som inte var folkbokförda.

När en person avlider ska en läkare lämna ett dödsbevis till Skatteverket. Skatteverket registrerar dödsfallet så snart ett dödsbevis har kommit in från läkare eller sjukhus, eller när Skatteverket har beslutat om dödförklaring.

Det tar normalt någon dag för uppgiften att registreras hos Skatteverket. Därefter meddelar Skatteverket att en person avlidit via ett speciellt informationssystem, NAVET. Detta system är andra myndigheter och många privata företag, banker och försäkringsbolag kopplade till.

Tabell 9: Antal avlidna personer som ej var folkbokförda efter ålder och kön, 2023

Ålder	Kön		
	Kvinnor	Män	Totalt
0–29	10	10	20
30–39	10	10	20

Ålder	Kön		
	Kvinnor	Män	Totalt
40–49	10	20	30
50–59	10	20	30
60–69	30	30	60
70–	70	60	130
Totalt	140	150	290

3.5 Statistiska centralbyrån

SCB:s främsta uppgift är att förse användare och kunder med statistik för beslutsfattande, debatt och forskning. Det gör myndigheten i huvudsak på uppdrag av regeringen och olika myndigheter.

SCB har levererat tre delpopulationer.

Delpopulation – utländska fastighetsägare

Denna delpopulation innehåller fysiska personer som äger fastighet i Sverige, men som inte är folkbokförda. Uppgifterna är hämtade från SCB:s Fastighetstaxeringsregister 2023 och avser 2023-01-01.

Uppgift om födelsetid saknas för personer i SCB:s Fastighetstaxeringsregister och matchning mot andra delpopulationer är därför inte möjlig.

Tabell 10: Antal utländska fastighetsägare efter fastighetens belägenhet, 2023-01-01

Fastighetens belägenhet	Antal
Stockholms län	3 670
Uppsala län	540
Södermanlands län	800
Östergötlands län	1 410
Jönköpings län	3 820
Kronobergs län	8 870
Kalmar län	6 240
Gotlands län	520
Blekinge län	3 220
Skåne län	9 980
Hallands län	4 320
Västra Götalands län	17 820
Värmlands län	12 560
Örebro län	1 170

Fastighetens belägenhet	Antal
Västmanlands län	360
Dalarnas län	3 290
Gävleborgs län	1 180
Västernorrlands län	1 570
Jämtlands län	4 280
Västerbottens län	3 050
Norrbottens län	2 940
Totalt	91 610

Delpopulation – elever i grundskola och gymnasiet

Denna delpopulation innehåller personer med tillfälliga personnummer som skolorna levererar till SCB för framställning av officiell statistik. Statistikansvarig myndighet är Skolverket.

Delpopulationen avser:

- Barn inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg 15 oktober 2023
- Elever inskrivna i grundskola, förskoleklass eller fritidshem per den 15 oktober 2023
- Elever i gymnasieskolan per 15 oktober 2023

Uppgift om för- och efternamn saknas för personer i Skolverkets register och matchning mot andra delpopulationer är därför inte möjlig.

Tabell 11: Antal elever i grundskola och gymnasiet med tillfälliga personnummer efter ålder och kön, 2023-10-15

Ålder	Kön		
	Kvinnor	Män	Totalt
0–9	3 400	3 340	6 740
10–19	4 130	4 410	8 540
20–29	10	20	30
Totalt	7 540	7 770	15 310

Delpopulation – studenter och doktorander vid universitet och högskola

Denna delpopulation innehåller studenter på grundnivå och avancerad nivå samt studenter och doktorander på forskarnivå som inte har ett person- eller samordningsnummer. SCB samlar huvudsakligen in uppgifter direkt från lärosätenas studieadministrativa system, Ladok,

för framställning av officiell statistik. Statistikansvarig myndighet är Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Studierna ska ha genomförts under 2023.

Studenter som studerar på distans ingår inte i delpopulationen.

Tabell 12: Antal studenter och doktorander vid universitet och högskola som inte har person- eller samordningsnummer efter ålder och kön, 2023

Ålder	Kön		
	Kvinnor	Män	Totalt
10–19	200	120	320
20–29	12 800	10 170	22 970
30–39	800	760	1 560
40–49	200	230	430
50–59	60	70	130
60–	20	20	40
Totalt	14 080	11 370	25 450

3.6 Personer som återfinns i flera delpopulationer

Genom att matcha delpopulationerna med varandra är det möjligt att redovisa hur många personer som förekommer i flera delpopulationer. För att kunna matcha olika delpopulationer krävs uppgift om födelsetid samt för- och efternamn samt att materialet är levererat till SCB på mikrodatanivå, för mer detaljer se avsnitt 2.2 Registerbearbetningar.

I tabell 13 redovisas de delpopulationer som har varit möjliga att matcha mot varandra.

Tabell 13: Antal personer som återfinns i flera delpopulationer

Delpopulationer	Migrations- verket Inskrivna	Migrations- verket Beviljade uppehålls- tillstånd	Migrations- verket Öppna återvändar- ärenden	Polisen Förunder- sökning	Polisen Efterlysta	Polisen Utlännings- kontroll	Skatte- verket Födda	Skatte- verket Avlidna	SCB Universitet och högskola
Migrationsverket Inskrivna	-	0	0	620	670	1050	60	20	0
Migrationsverket Beviljade uppehållstillstånd	0	-	0	140	0	60	10	0	1660
Migrationsverket Öppna återvändar- ärenden	0	0	-	360	2330	430	70	20	0

Delpopulationer	Migrations- verket Inskrivna	Migrations- verket Beviljade uppehålls- tillstånd	Migrations- verket Öppna återvändar- ärenden	Polisen Förunder- sökning	Polisen Efterlysta	Polisen Utlännings- kontroll	Skatte- verket Födda	Skatte- verket Avlidna	SCB Universitet och högskola
Polisen Förundersökning	620	140	360	-	350	700	20	60	230
Polisen Efterlysta	670	0	2330	350	-	980	10	0	0
Polisen Utlänningskontroll	1050	60	430	700	980	-	10	0	20
Skatteverket Födda	60	10	70	20	10	10	-	0	0
Skatteverket Avlidna	20	0	20	60	0	0	0	-	0
SCB Universitet och högskola	0	1660	0	230	0	20	0	0	-

Arbetsmiljöverket ej möjligt att matcha

Statistiska centralbyrån – utländska fastighetsägare ej möjligt att matcha

Statistiska centralbyrån – elever vid grundskola och gymnasium ej möjligt att matcha

4 Data som inte är aktuell för personkrets 3 (ARP)

På grund av en mycket snäv tidsram har SCB fokuserat på att samla in relevant data från de myndigheter som identifierats tidigare och som enligt genomgång bedömts kunna bidra med underlag till lägesbilden.

De myndigheter som listas nedan saknar tillgång till relevant data för personer som tillhör personkrets 3 (ARP). Det kan till exempel bero på att myndigheten inte handlägger personer inom personkrets 3 (ARP) eller att informationen lagras på ett sådan sätt att det krävs en stor manuell insats för att ta fram uppgifterna.

Nedan beskrivs respektive myndighets datamaterial utifrån den information som har framkommit på möten och/eller via mejl.

4.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppdrag är att så effektivt som möjligt föra samman dem som söker medarbetare med dem som söker jobb.

Alla som har rätt att arbeta i Sverige har också rätt att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen måste dock klargöra att den arbetssökande har arbets- och uppehållstillstånd, eller att personen kan styrka undantag från kravet på att ha ett arbets- och uppehållstillstånd. De behöver även säkerställa identiteten.

När en person saknar svenskt personnummer eller samordningsnummer skrivs hen in manuellt via reservblankett. I dagsläget finns knappt 400 pågående ärenden i Arbetsförmedlingens diariesystem som har registrerats manuellt via reservblankett. Arbetsförmedlingen bedömer dock att dessa ärenden egentligen borde avslutas.

Sedan 2023 finns en central rutin där Arbetsförmedlingen rekviderar samordningsnummer från Skatteverket.

Tiden mellan att en person skriver in sig hos Arbetsförmedlingen till att hen har tilldelats ett samordningsnummer är så pass kort att informationen inte bedöms bidra till personkrets 3 (ARP).

4.2 Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden, CSN, är den myndighet i Sverige som hanterar studiestöd, hemutrustningslån och körkortslån.

För studerande i Sverige med utländskt medborgarskap bedömer CSN rätten till studiestöd utifrån nedanstående två vägar:

- **Nationella bestämmelser**
För att uppfylla något av villkoren enligt de nationella bestämmelserna krävs att den utländska medborgaren är bosatt, dvs. folkbokförd i Sverige. Det gäller oavsett vilket slags medborgarskap personen har.
- **EU-rätten**
En person kan lämna in en ansökan till studiestöd som ”ej inloggad” på csn.se innan hen blivit folkbokförd eller tilldelats ett samordningsnummer. För att CSN ska kunna fatta ett bifallsbeslut krävs dock att CSN rekviderar ett samordningsnummer från Skatteverket och att CSN bedömer att personen visat att ett villkor enligt EU-rätten är uppfyllt (exempelvis familjemedlem till en migrerande arbetstagare).

Alla personer som skickar in en ansökan om studiestöd och som saknar samordningsnummer hanteras i CSN:s diarium. För att få fram uppgifter från diariet krävs en manuell granskning av alla ärenden som handlagts av dem som sköter rutinen för ”overifierade” personer.

De som beviljas studiestöd i Sverige är antingen folkbokförda eller har ett samordningsnummer. De ingår således inte i personkrets 3 (ARP). De som ansöker om studiestöd och saknar samordningsnummer hanteras på ett sådant sätt att det krävs en stor manuell hantering för att få fram uppgifter. Det går inte heller att i förväg veta om dessa personer har beviljats studiestöd.

Information från CSN bedöms inte kunna bidra till personkrets 3 (ARP).

4.3 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet, även kallat ekobrott.

Ekobrottsmyndighetens ärendehanteringssystem förvaltas av Åklagarmyndigheten. Därför måste en mikrodatabegäran som rör Ekobrottsmyndigheten hanteras av Åklagarmyndigheten, se avsnitt 4.7 *Åklagarmyndigheten*.

4.4 Försäkringskassan

Försäkringskassans uppdrag är att administrera den svenska socialförsäkringen, utom pensioner. Utöver det betalar Försäkringskassan ut ersättningar inom andra försäkringsområden, till exempel arbetsmarknadsersättningar, tandvårdersättning och bilstöd.

För personer som inte har ett svenskt personnummer eller ett samordningsnummer har Försäkringskassan ett eget administrativt nummer. Dessa personer finns i Försäkringskassans system i ett administrativt syfte. Det kan till exempel bero på att de är skyldiga att betala underhållsbidrag för barn i Sverige, men själva bor utomlands.

Då dessa personer finns utanför Sverige bedöms de inte ingå i personkrets 3 (ARP).

4.5 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten informerar om hela pensionen, administrerar och betalar ut allmän pension samt analyserar pensioner och pensionssystemet.

Uppgifter till Pensionsmyndigheten kommer från Skatteverket via Försäkringskassan. Dessa uppgifter inkluderar inte personer som vistas i Sverige utan att vara folkbokförda. Det kan finnas spår av personer som inte är folkbokförda eller saknar samordningsnummer i andra databaser/system. Det kan till exempel visa sig vid en utredning av bostadstillägg att en person kan bo med fler personer än vad hen har uppgett. Det finns dock ingen strukturerad förteckning över den informationen.

Pensionsmyndigheten har inte några uppgifter om personer som kan bidra till personkrets 3 (ARP).

4.6 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är Sveriges kunskapsmyndighet för vård och omsorg. Genom samarbete, oberoende experter och pålitlig kunskap styr, stödjer och utvecklar Socialstyrelsen hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Socialstyrelsen har uppgifter om personer som har ett tillfälligt nummer (reservnummer). Sådana nummer kan till exempel finnas i Registret över ekonomiskt bistånd. Ett reservnummer är dock inte unikt, så det kan användas för flera olika personer. Det finns inte heller någon information ifall ett reservnummer har återanvänts.

För dessa reservnummer saknas uppgifter om för- och efternamn och det finns ingen generell struktur som visar födelsetid eller kön. Detta innebär att datamaterialet inte kan ingå i de kvalitetshöjande åtgärderna med bland annat matchning mot de andra delpopulationerna för att beskriva hur många personer som återfinns i flera delpopulationer.

Reservnummer används inte bara för utländska medborgare som inte har ett svenskt personnummer eller samordningsnummer utan också för följande:

- Personer som inte vill ange personnummer, exempelvis vid anonym provtagning enligt förordningen (1986:198).
- Personer som på grund av exempelvis medvetlöshet eller förvirring inte kan uppge eventuellt personnummer.

Utifrån ovanstående information, och den snäva tidsplanen, bedömer SCB att Socialstyrelsens uppgifter inte ska ingå i årets nationella

lägesbild. Däremot bör diskussionen återupptas inför eventuella kommande nationella lägesbilder.

4.7 Åklagarmyndigheten

Det övergripande målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Åklagarmyndigheten ska bidra genom att de som begår brott ställs till ansvar för sina handlingar och att detta sker på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Myndigheten har informerat om att deras data omfattar personer som i de allra flesta fall återfinns i Polismyndighetens register och därmed kommer uppgifterna in till SCB den vägen, se kapitel 3 *Resultat*.



Postadress: 205 30 Malmö

Telefon: 0771-567 567

Mejl via "Kontakta oss" på www.skatteverket.se

Skatteverkets diarienummer 8-2690557