



## BESLUT

Datum  
2017-10-11

### BESLUT OM ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV INTERNREVISIONENS GRANSKNING

Internrevisionen har genomfört en revision inom folkbokföringen med syfte att granska den interna styrningen.

Av upprättad rapport (diarienummer 131 95469 -17/1211), framgår internrevisionens iakttagelser, rekommendationer samt verksamhetens förslag till åtgärder.

Härmed beslutas att åtgärderna med anledning av internrevisionens rekommendationer i ovanstående rapport ska genomföras.

Beslut har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson. Föredragande har varit internrevisionschef Ann-Katrin Harringer tillsammans med internrevisorerna Martin Stjernström och Emma Andersson.

A blue ink signature of Ingemar Hansson, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke.

Ingemar Hansson

A blue ink signature of Ann-Katrin Harringer, featuring a large, stylized initial 'A' and 'K' followed by the name in cursive.

Ann-Katrin Harringer

Datum  
2017-10-09

Dnr  
131 95469-17/1211

# Internrevisionsrapport

## Folkbokföringen

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Inledning.....	3
3	Syftet.....	4
4	Genomförande och avgränsning.....	5
5	Kriterium .....	5
6	Granskningsresultat .....	5
6.1	Iakttagelser och bedömning .....	6
6.2	Sammanfattande bedömning.....	9
6.3	Rekommendationer .....	9
7	Åtgärdsplan .....	10

## 1 Sammanfattning

Internrevisionen har genomfört en revision inom folkbokföringen med syfte att granska den interna styrningen.

Folkbokföringen är identifierad som en av fyra samhällsviktiga verksamheter inom Skatteverket. Folkbokföringen ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter för medborgare i Sverige. På senare år har allt fler hot uppmärksammats i form av till exempel ekonomisk brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemen. I dessa system utgör folkbokföringen ett av fundamenten.

Vi bedömer att bristerna i den interna styrningen medför att Skatteverket inte kan bedriva en effektiv verksamhet enligt 3 § Myndighetsförordningen. Den interna styrningen är därmed inte betryggande inom området. Det framgår av revisionsrapporten att uteblivna utvecklingsinsatser vad gäller främst it-stöd har lett till att grundläggande it-funktioner för urval, analys och handläggning saknas. Det leder till bland annat ett ineffektivt utnyttjande av resurser, dålig arbetsmiljö och avsaknad av underlag för riskanalys, vilket kan ge effekter på kvaliteten i folkbokföringen och därmed påverka såväl individer som andra myndigheter.

Vår bedömning är därför att Folk- och fastighetsavdelningen måste skapa förutsättningar för att ta hand om brister, behov och framtida prioriteringar inom folkbokföringsområdet. Vi rekommenderar avdelningen att omgående genomföra en behovs- och konsekvensanalys<sup>1</sup> avseende framtida utvecklingsbehov. Analysen bör bl.a. resultera i en handlingsplan på kort och lång sikt inklusive ett budgetunderlag med tydliga beskrivningar av konsekvenser av olika alternativ.

## 2 Inledning

Internrevisionen har genomfört en revision av folkbokföringen med utgångspunkt i den i revisionsplanen 2016 identifierade risken:

Det kan finnas en risk för att om personer inte blir korrekt folkbokförda i rimlig tid kan det bl.a. leda till att personer står utanför det svenska systemet.

Regeringens uppdrag<sup>2</sup> till Skatteverket är att uppgifterna i folkbokföringen ska

spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Den 1 juli 1991 slogs kyrkobokföringen och mantalsskrivningen samman till en enda folkbokföring. I samband med det övertogs ansvaret för kyrkobokföringen av Skatteverket som sedan tidigare hade haft ansvaret för mantalsskrivningen.

<sup>1</sup> Konsekvensanalysen inbegriper även en riskanalys.

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

I proposition 1986/87:158 om ny organisation för folkbokföring, som låg till grund för beslutet om ändrad organisation, framgår det att bland annat följande skäl låg till grund för regeringens förslag.

För hela verksamheten finns ett krav på tillförlitlighet. Det gäller att se till att de uppgifter som skall antecknas i registret verkligen når folkbokföringsmyndigheten. Vidare är det naturligtvis viktigt att registreringen hos myndigheten blir korrekt och att det finns goda möjligheter till beredning och kontroll av det material som ligger till grund för registreringen.

Rapporteringen av de uppgifter som skall antecknas i folkbokföringsregistren bör ske utan dröjsmål. En rationell registrering är en förutsättning för ett snabbt tillhandahållande av uppgifter.

Ett väsentligt krav är att verksamheten bedrivs så att kostnaderna blir så låga som möjligt. Från kostnadssynpunkt är det därför viktigt att alla möjligheter till rationaliseringar och förenklingar tas tillvara.

Folkbokföringens primära mål – att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer i Sverige – ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga såväl att en person är folkbokförd som var personen är folkbokförd.

På senare år har den ekonomiska brottsligheten, som i organiserade och systematiska former riktas mot de välfärdssystem där bland annat folkbokföringen utgör ett fundament, allt mer uppmärksammas. I maj 2017 presenterades slutsatser och åtgärder från den utredning<sup>3</sup>, som fått i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. En av utredningens tre övergripande riskfaktorer som lyfts fram, är att uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden, framför allt uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen. Utredningen kommer med en rad förslag för att motverka denna risk. Bland annat föreslår utredningen att underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen ska utvidgas väsentligt. Utredningen föreslår att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att en registrerad uppgift i folkbokföringsregistret är felaktig eller ofullständig.

Skatteverket har identifierat folkbokföringen som en av fyra samhällsviktiga verksamheter på Skatteverket.<sup>4</sup> (SPAR som också är en av de identifierade samhällsviktiga verksamheterna på Skatteverket uppdateras varje dygn med uppgifter från folkbokföringen). I Skatteverkets verksamhetsplan 2015-2017 är folkbokföringen ett av de områden som ska prioriteras under perioden.

### 3 Syftet

Syftet med revisionen har varit att granska den interna styrningen inom folkbokföringen.

<sup>3</sup> SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

<sup>4</sup> Beslut – Samhällsviktig verksamhet inom Skatteverket Dnr 131 562947-15/124

Utgångspunkt för revisionen har varit den risk som vi identifierade i revisionsplanen 2016.<sup>5</sup> Våra iakttagelser i revisionen gör däremot att vi bedömer att den mest väsentliga risken är att verksamheten inte bedrivs effektivt i enlighet med myndighetsförordningen. Detta kan få effekter på kvaliteten i folkbokföringen och därmed påverka såväl individer som myndigheter.

## 4 Genomförande och avgränsning

Vi har genomfört intervjuer med enhetschef, områdesansvarig samt uppdragsgivare för folkbokföringen.<sup>6</sup> Vi har också genomfört dokumentstudier.<sup>7</sup> Dessutom har vi haft möten med Riksrevisionen som också genomför en granskning inom området.

Vår revision visar på ett antal brister i den interna styrningen inom folkbokföringen som vi redovisar i denna rapport. Bristerna beskrivs till viss del i den problembild som finns i områdesinriktningen för folkbokföringsområdet 2015-2017. Vi sammanfattar våra iakttagelser och bedömningar i avsnitt 6 nedan.

## 5 Kriterium

Myndighetsförordningen anger att myndighetens ledning bland annat ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Den interna styrningen ska säkerställa att så sker.

COSO<sup>8</sup> är en utgångspunkt för att bygga ett system för en god intern styrning och kontroll i alla delar av en organisation. COSO är det ramverk som förordningen om intern styrning och kontroll hänvisar till. Ramverket bygger på att det ska finnas en fungerande styrmiljö, riskhantering, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt utvärdering/uppföljning.

## 6 Granskningsresultat

Revisionen visar att det finns brister i förutsättningarna för att bedriva en effektiv verksamhet inom folkbokföringen.

De iakttagelser vi har i revisionen angående den interna styrningen kan sammanfattas enligt följande:

- Effektiv verksamhet
- Kvalitet i register
- Analys och konsekvensbeskrivning

<sup>5</sup> Det kan finnas en risk för att om personer inte blir korrekt folkbokförda i rimlig tid kan det bl.a. leda till att personer står utanför det svenska systemet.

<sup>6</sup> Funktioner enligt Skatteverkets gamla organisation.

<sup>7</sup> Statistik, analysrapport om folkbokföringsfelet.

<sup>8</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Ett internationellt erkänt ramverk för intern styrning och kontroll, som förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll utgår ifrån.

- Arbetsmiljö
- Verksamhetsutveckling

## 6.1 Iakttagelser och bedömning

### Effektiv verksamhet

Som vi nämnt i inledningen är regeringens uppdrag till Skatteverket att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Områdesinriktningen 2015-2017 för folkbokföringen konstaterar att områdets roll som informationsförsörjare ställer stora krav på aktuella och korrekta register. Utifrån uppdraget har Skatteverket formulerat tre s.k. områdesmål:

- Vi har en effektiv hantering för att ta in och tillhandahålla information.
- Vi har en effektiv ärendehanläggning som bidrar till korta genomströmningstider.
- Åtgärder för att minska fel i folkbokföringsregister riktas mot områden med störst risk.

Skatteverket har i verksamhetsplan 2015-2017 beslutat att prioritera utveckling inom folkbokföring högt under perioden, eftersom det nuvarande it-stödet är föråldrat. Våra intervjuer visar att väsentliga behov ännu inte är tillgodosedda – framför allt avseende utveckling av ärendehanteringssystemen och grundläggande it-funktioner – på grund av utebliven resurstilldelning och frånvaro av vissa kompetenser. Även rapporten från organisationsutredningen pekar på att utvecklingsarbetet inom området har uteblivit.<sup>9</sup> Därmed har det inte skapats förutsättningar för en effektivare ärendehantering såsom det beskrivs i områdesinriktningen i form av förbättrad kvalitet, minskad efterfrågan i resurskrävande kanaler samt minskad manuell hantering. Detta leder till ett högre resursbehov än nödvändigt.

Enligt vår bedömning påverkar detta i hög grad såväl kvaliteten som effektiviteten inom verksamhetsområdet. Konsekvensen blir också att möjligheten att frigöra resurser till andra områden minskar.

### Kvalitet i register

Årligen får folkbokföringen externa och interna impulser, dvs. signaler från t.ex. andra myndigheter och kommuner, om att uppgifter i folkbokföringen kan vara felaktiga. I våra intervjuer har det framkommit att impulserna i praktiken är det enda sättet att få information om fel i folkbokföringsregistret.<sup>10</sup> Det har också framkommit att Skatteverket i omgångar har skrivit av impulser utan åtgärd på grund av resursbrist. Eftersom hantering av impulserna inte ses som en tvingande aktivitet används de på detta sätt som budgetregulator. Samtidigt bedömer medarbetare på folkbokföringen att impulserna skulle kunna bli fler genom att marknadsföra att Skatteverket vill ha in fler impulser. Den verkliga efterfrågan, i form av

<sup>9</sup> Rapport - Översyn av Skatteverkets styrning och organisation, (dnr 131-357491-16/1211 11)

<sup>10</sup> Bekräftas även i Analysrapport – En analys av folkbokföringsfelet, dess kostnader och konsekvenser, 2013.

impulser, bedöms därmed vara högre. Men eftersom det saknas kapacitet att ta hand om impulserna, har Skatteverket avstått från att försöka få in fler.

Intervjuerna visar att ovanstående hantering av impulser genomförs utan konsekvensbeskrivningar, dvs. vilka effekter det får ur såväl externt som internt perspektiv. Eftersom det saknas metod för att bedöma kvaliteten i Skatteverkets register går det inte att peka på eventuella konsekvenser av att avstå från att göra bosättningskontroller. Men mot bakgrund av att impulserna är den viktigaste signalen om kvalitet i folkbokföringen bedömer vi att nedprioriteringen av bosättningskontroller riskerar att påverka kvaliteten i folkbokföringsdatabasen negativt.

Som vi tidigare redogjort för, finns det sedan i maj ett utredningsförslag på att underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen ska utvidgas väsentligt. Vår bedömning är att med nuvarande tilldelning av resurser, så kan det bli svårt för Skatteverket att ta hand om ett ökat inflöde av impulser. Därmed skulle de effekter på kvaliteten i registren som utredningen eftersträvar riskera att inte nås.

#### Analys och konsekvensbeskrivning

Folkbokföringen beskrivs som eftersatt på analysområdet, vilket vi bedömer försvårar tillgången på relevanta beslutsunderlag som stöd för den strategiska styrningen. Inom folkbokföringen har man t.ex. inte haft några insatsanalytiker – till skillnad från inom beskattningsverksamheten – vilket slagit tillbaka på de taktiska riskanalyserna. Tillgången till kvalitetssäkrad information och analysunderlag är viktigt för en fungerande intern styrning och kontroll. Relevanta risk- och konsekvensanalyser måste finnas för att kunna motivera de prioriteringar som görs inom området samt mellan områden.

#### Arbetsmiljö

Sjukfrånvaron inom folkbokföringen har under perioden 2010-2017 ökat markant och då framför allt avseende långtidssjukfrånvaron. Ett resultat som bland annat kan förklaras av hur arbetsuppgifterna är organiserade, koncentrationerna<sup>11</sup> och ett it-stöd som inte gör det möjligt att jobba på ett effektivt sätt. Utbudet av utbildningar inom området motsvarar inte det behov som finns inom fördjupningsområden såsom utländska handlingar. De utbildningar som finns är på grundläggande nivå. Intervjuer med berörd personal och forskning inom arbetsmiljöområdet pekar ut de problem som återfinns inom folkbokföringen som orsaker till höga sjukskrivningstal och ohälsa på arbetet.<sup>12</sup>

Att rätt kompetens finns på plats och kan bidra till målen för verksamheten är en viktig del i styrmiljön. Hög sjukfrånvaro är därför en riskfaktor vad gäller förutsättningarna för en god intern styrning och kontroll.

<sup>11</sup> Koncentrationen av verksamheten från drygt 100 till 19 orter 2009, se Översyn av Skatteverkets styrning och organisation, dnr 131-357491-16/12.

<sup>12</sup> Södra regionens sjukfrånvaro – En undersökning av möjliga framgångsfaktorer samt Jämförande studie Folkbokföringskontorens sjukfrånvaro mellan regionerna västra, Stockholm och södra, december 2015, Feelgood.



## Verksamhetsutveckling

2009 genomgick folkbokföringen en omorganisation.<sup>13</sup> Den IT-utveckling som då var en förutsättning för att omorganisationen skulle leda till en effektiv verksamhet har inte genomförts.<sup>14</sup> I områdesinriktningen för folkbokföringen 2015-2017 skriver Skatteverket:

Verksamhetsområdet ställs inför kravet att hantera ständigt ökande ärendeflöden samtidigt som ärendena blir mer komplexa. Det innebär ett ständigt arbete med utveckling, förbättrade arbetsätt och kompetensutveckling, för att möta ändrade krav och förutsättningar. Allt detta inom ett verksamhetsområde där den tekniska utvecklingen i huvudsak endast berört ett fåtal ärendeflöden och resterande delar av systemen har förblivit statiska sedan övertagandet från kyrkan 1991.

Områdesinriktningen beskriver även följande brister och konsekvenser vad gäller IT-stödet inom folkbokföringen:

Sammantaget innebär kraven på området med anpassning av system och verksamhet till ny lagstiftning att resurserna för utveckling och effektivisering är och har varit begränsade. Utvecklingsinsatserna har fått riktas mot det som är lagtvingande. Konsekvensen är således att funktionaliteten i verksamhetssystemen primärt inte är driven ur verksamhetens processer eller krav baserade på att minska belastning i resurskrävande kanaler, utan med utgångspunkt i tvingande lagstiftning.

Vissa kompetenser avseende ändringsregistreringar och den systemförståelse som krävs vid denna typ av rättelsehantering är en bristvara. Om beslut avseende utveckling dröjer behöver stora insatser för kompetensöverföring avseende denna kompetens initieras omgående, inom samtliga regioner. Det innebär en fördjupad kompetens i ett verksamhetssystem som är under utveckling vilket är en svår utmaning, men direkt avgörande för att fortlöpande hantera rättelser i registret.

Konsekvenser av att IT-utvecklingen uteblivit har blivit monotona arbetsuppgifter och svårigheter att fördela om ärenden vilket bidragit till den arbetssituation som vi beskriver i punkten arbetsmiljö ovan. Det saknas också tillgång till data om folkbokföringen i informationslagret vilket innebär att det inte går att göra riskbaserade urval såsom inom beskattningsverksamheten. Avsaknaden av grundläggande it-funktioner för urval, analys och handläggning försvårar allvarligt handläggarnas möjligheter att genomföra verksamheten på ett effektivt sätt.

## Genomförda utvecklingsaktiviteter

Trots ovanstående brister och förseningar med utveckling av it-stödet, har verksamhetsområdet folkbokföring inom befintliga ramar förmått utveckla de interna processerna genom att i viss utsträckning förändra organiseringen samt utveckla processer och arbetsmetodik. Exempel på genomförda utvecklingsaktiviteter är följande:

<sup>13</sup> Se Översyn av Skatteverkets styrning och organisation, dnr 131-357491-16/12.

<sup>14</sup> Detta framkommer i intervjuer med personal samt i Jämförande studie Folkbokföringskontorens sjukfrånvaro mellan regionerna västra, Stockholm och södra, december 2015, Feelgood.

- Utvecklingen av ärendeprocesserna inom folkbokföring med t.ex. skiktning och sortering. Stockholm har provat på detta arbetssätt och uppvisat förbättringar av resultaten. Skatteverkets nya organisation som trädde i kraft den 1 juni 2017 torde underlätta att genomdriva den här typen av förändringar inom hela verksamhetsområdet.
- Andra åtgärder än utredning. Man har provat på andra åtgärder än utredning vid upptäckta fel i folkbokföringen.
- Inom bosättningskontroll har man förändrat hur man kontaktar andra berörda myndigheter, vilket har förkortat handläggningstiderna.
- Från 2014 har folkbokföringen etablerat ett nytt arbetssätt inom bosättningskontroller som innebär att Södra regionen ansvarar för klassificering och gallring av alla inkomna impulser.

## 6.2 Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att identifierade brister i den interna styrningen medför att Skatteverket inte kan bedriva en effektiv verksamhet enligt 3 § Myndighetsförordningen. I förlängningen kan det påverka korrektheten i folkbokföringen. Arbetsmetodik och organisering av arbetet kan fortfarande utvecklas men med föråldrade verksamhetssystem och avsaknad av grundläggande it-funktioner blir det processerna som får anpassa sig till systemen istället för tvärtom. Handläggarna ges inte rätt förutsättningar och förvaltningen av folkbokföringen leder därmed till ett ineffektivt utnyttjande av Skatteverkets resurser. Med andra ord tvingas handläggarna inom folkbokföringen att lägga oförsvarbart mycket tid på handläggningen av ärenden.

Utvecklingen i omvärlden mot ökad globalisering i form av ökade strömmar av människor påverkar i hög grad handläggningen inom folkbokföringen. Om Skatteverket ska nå de uppsatta målen för folkbokföringen inom kommande tre-årsplanering måste de prioriteringar som det återkommande har getts uttryck för avseende folkbokföringen omsättas till konkreta åtgärder.

## 6.3 Rekommendationer

Revisionen visar tydligt på att folk- och fastighetsavdelningen måste skapa förutsättningar för att ta hand om brister, behov och framtida prioriteringar inom folkbokföringsområdet. Avdelningen har redan startat ett program för att komma till rätta med bristerna och kunna möta framtida behov. För att generaldirektören ska kunna fatta ett strategiskt beslut om medelstillelse i relation till utvecklingsbehovet inom övriga avdelningar blir behovs- och konsekvensanalysen, inklusive riskanalys, viktig.

Vi rekommenderar därför avdelningen att som underlag inför beslut i Skatteverkets ledningsgrupp omgående genomföra en behovs- och konsekvensanalys<sup>15</sup> avseende framtida utvecklingsbehov för att säkra korrekta register. Analysen bör bl.a. resultera i en handlingsplan på kort, medel och lång sikt inklusive ett budgetunderlag med tydliga beskrivningar av konsekvenser av olika alternativ.

## 7 Åtgärdsplan

### REKOMMENDATION 1

Revisionen visar tydligt på att folk- och fastighetsavdelningen måste skapa förutsättningar för att ta hand om brister, behov och framtida prioriteringar inom folkbokföringsområdet. Avdelningen har redan startat ett program för att komma till rätta med bristerna och kunna möta framtida behov. För att generaldirektören ska kunna fatta ett strategiskt beslut om medelstillelse i relation till utvecklingsbehovet inom övriga avdelningar blir behovs- och konsekvensanalysen, inklusive riskanalys, viktig.

Vi rekommenderar därför avdelningen att som underlag inför beslut i Skatteverkets ledningsgrupp omgående genomföra en behovs- och konsekvensanalys<sup>16</sup> avseende framtida utvecklingsbehov för att säkra korrekta register. Analysen bör bl.a. resultera i en handlingsplan på kort, medel och lång sikt inklusive ett budgetunderlag med tydliga beskrivningar av konsekvenser av olika alternativ.

### LÄMNAD ÅTGÄRD

### KLAR DATUM:

Skatteverkets omorganisation den 1 juli 2017 där verksamheten samlats i en avdelning, medför utveckling mot en mer ensad hantering och enhetliga arbetsprocesser, vilket dessutom förstärks av de initierade avdelningsövergripande utvecklingsuppdragen och uppstarten av ett sammanhållet utvecklingsprogram vilket kombinerat bidrar till aktuella och därmed också mer korrekta register.

Klar: 2018-09-01

En preliminär handlingsplan ska tas fram som utvisar vilka åtgärder som genom avdelningsövergripande samverkan behöver vidtas för att läka de brister som identifierats i revisionen. Handlingsplanen ska innehålla konkreta utvecklingsåtgärder, kompletterade med tydliga risk- och konsekvensanalyser, inkluderat resurspåverkan samt effekter för registerkvalitén, vilket tillsammans direkt svarar mot verksamhetens förmåga att uppfylla uppdraget.

Klar: 2017-12-31

<sup>15</sup> Konsekvensanalysen inbegriper även en riskanalys.

<sup>16</sup> Konsekvensanalysen inbegriper även en riskanalys.

Att förbättra och utveckla innehållet i beslutsunderlag i ordinarie processer, så att påföljd i form av samhällskonsekvenser, förbättrade finansieringsmodeller, resurspåverkan och effekt på registerkvalitet alltid framgår tydligt och är tillgängliga vid prioriteringsbeslut.

Klar: 2018-12-31



Martin Stjernström



Emma Andersson