

Kartläggning av folkbokföringsfelet

Förord

Denna rapport handlar om felet i Skatteverkets folkbokföringsregister som uppkommer då personer är felaktigt folkbokförda. Sådant fel benämns i denna rapport folkbokföringsfel.

Medvetet fusk och fel med folkbokföringen är till sin natur fördolt och myndigheter kan inte få säker kunskap om det människor försöker dölja. Men man kan få ökad kunskap. Ökad kunskap är viktigt, för folkbokföring handlar inte bara om att våra register ska vara riktiga och att medborgarna ska få sin post till rätt adress. Folkbokföringen har en stor betydelse i samhället och ligger till grund för många ersättningar och bidrag, samhällsplanering och forskning. Ökad kunskap om folkbokföringsfelet kan bidra till att minska samhällets kostnader genom att felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen minskar och ge bättre underlag för planering av välfärdssamhället.

Skatteverket får genom sin kontrollverksamhet kunskap om folkbokföringsfelet. Denna kunskap är dock beroende av vad som kontrolleras. Skatteverket behöver ytterligare kunskap i sin riskanalys för att medverka till att sprida kunskap om folkbokföringen betydelse i samhället och för att minska folkbokföringsfelet.

Vid Skatteverkets analysenhet har genomförts en kartläggning av folkbokföringsfelet. Syftet har varit att få en mer allsidig uppfattning om utbredning och omfattning av folkbokföringsfelet och mer kunskap om hur arbetet med att minska folkbokföringsfelet sker på operativ nivå.

Resultatet av kartläggningen dokumenteras i denna rapport. För kartläggningen och rapporteringen svarar utredarna Bodil Edler och Nils Johansson vid analysenheten. Författarna svarar själva för innehåll och analyser.

Solna i november 2006

Jan-Erik Bäckman
/chef för analysenheten/

Innehåll:

1	Sammanfattning	9
2	Inledning.....	15
3	Syfte	16
4	Metod	17
5	Hur ser Sverige ut idag och i framtiden?.....	20
5.1	Befolkningsförändring och åldersstruktur.....	20
5.2	Migration till och från Sverige	20
5.3	Flyttströmmar inom landet	21
5.4	Sveriges hushåll.....	22
6	Folkbokföringens huvudregler och de viktigaste undantagen.....	24
6.1	Grundläggande om folkbokföring.....	24
7	Folkbokföring i befolkningsstatistiken.....	27
7.1	Allmänt.....	27
7.2	Undantag från folkbokföringens huvudregel	27
7.3	Befolkningsstatistikens kvalitet och tillförlitlighet	28
7.3.1	Undertäckning	28
7.3.2	Övertäckning	29
7.3.3	Mätfel i befolkningsregistret	29
8	Folkbokföringsfelets struktur	30
8.1	Övertäckning	30
8.2	Undertäckning	30
8.3	Personer som är folkbokförda på annan fastighet än där de bor	30
8.3.1	Skenskrivning.....	30
8.3.2	Glömt att anmäla flyttning inom Sverige.....	31
9	Hur tänker bidragsfuskare?	32
9.1	Sammanfattning och slutsatser.....	32
9.2	Personligheten	33
9.2.1	Tanklöshet	33
9.2.2	Benägenhet att chansa	33
9.2.3	Girighet.....	33
9.3	Privatekonomi	34
9.3.1	Dålig ekonomi	34
9.3.2	Värna om sin välfärd	34
9.4	Normer och värderingar	34
9.4.1	Alla andra gör det.....	34
9.5	Avståndet mellan individ och samhälle	34
9.5.1	Avståndet till handläggare.....	34
9.5.2	Förtroendeklyftor	35
9.6	Social kontroll	35
9.7	Institutionella faktorer	35
9.7.1	Byråkrati.....	35
9.7.2	Brister i kontrollsystemet	35
9.7.3	Okunnighet.....	35
9.8	Politiska och kulturella faktorer	36
9.8.1	Bristande rättvisa.....	36
9.9	När uppstår fusk och överutnyttjande av bidrag?.....	36
9.10	En spekulativ typologi.....	36
10	Sammanställning av gjorda kontrollinsatser inom folkbokföringen	38

10.1	Inledning.....	38
10.2	Folkbokförda i Sverige men bor inte här (övertäckning).....	38
10.2.1	Invandringar	41
10.2.2	Inte förnyade tillfälliga uppehållstillstånd.....	43
10.2.3	Utvandring utan anmälan	44
10.2.4	Gift med aldrig folkbokförd person	46
10.2.5	Avregistrerad hos Försäkringskassan men fortfarande folkbokförd i Sverige.....	47
10.2.6	Barn som uteblir vid skolstarten.....	48
10.2.7	Maskinellt nolltaxerade	49
10.2.8	Returer av röstkort.....	52
10.2.9	Returer av slutskattsedlar m.m.	57
10.2.10	Interna signaler om felaktig folkbokföring	58
10.3	Folkbokförda i Sverige på fel fastighet.....	58
10.3.1	Signaler från andra myndigheter	60
10.3.2	Meddelanden från annan person	64
10.3.3	Studerande som är felaktigt folkbokförda.....	65
10.3.4	Särskild postadress, box, c/o, på församlingen skrivna.....	65
10.3.5	Folkbokförd på fritidsfastighet.....	71
10.3.6	Flerfamiljsfastigheter	72
10.4	Bor i Sverige men är inte folkbokförda här (undertäckning).....	74
10.4.1	Skenutvandringar	74
10.4.2	Flyktingar som håller sig gömda i Sverige.....	74
11	Hur bedrivs bosättningskontrollen i regionerna?	76
11.1	Sammanfattning	76
11.2	Inledning.....	76
11.3	Organisation	77
11.3.1	Regionernas svar om organisationen.....	77
11.3.2	Medarbetarnas svar om organisationen.....	79
11.4	Planerade förändringar av organisationen.....	80
11.4.1	Regionernas svar om planerade förändringar av organisationen	80
11.5	Samarbete.....	81
11.5.1	Regionernas svar om samarbetet med andra myndigheter och om handläggarnas behörigheter till olika register	82
11.5.2	Medarbetarnas svar om samarbetet mellan olika myndigheter.....	85
11.6	Regionernas genomförande och planering av bosättningskontroll	89
11.6.1	Sammanfattning	89
11.7	Övrigt	91
11.7.1	Frågor till regionerna om diarieföring.....	91
11.7.2	Frågor till medarbetarna om diarieföring.....	93
11.8	Skatteverkets förmåga kontrollera fusket.....	93
11.8.1	Medarbetarnas uppfattning om sin förmåga att kontrollera fusket med folkbokföring.....	93
11.8.2	Allmänhetens uppfattning om Skatteverkets förmåga att kontrollera fusket med folkbokföring jämfört med medarbetarnas.....	94
12	Intervjuer om folkbokföringsfelet.....	95
12.1	Sammanfattning	95
12.2	Allmänt om intervjuerna	96
12.3	Intervjuguiden	97
12.4	Allmänt om resultatet.....	97
12.4.1	Vad är anledningen till att vi har ett folkbokföringsfel?	97

12.5	Kunskap om folkbokföringsfelet.....	99
12.6	Folkbokföringsfelets förändring under senare år	105
12.7	Är folkbokföringsfelet övervägande bra eller dåligt?	107
12.8	Skatteverkets vilja eller förmåga att hålla efter folkbokföringsfelet.....	108
12.9	Vad bör göras för att hålla efter folkbokföringsfelet?	110
12.10	Lagstiftning	112
12.11	Kontrollmöjligheter	114
12.12	Befogenheter	116
12.13	Sanktioner/straff	118
12.14	Information.....	118
12.15	Resurser	119
12.16	Annat	119
12.17	Prioriteringar	120
13	Bearbetning av Skatteverkets enkäter till allmänheten	122
13.1	Inledning.....	122
13.2	Har du anmält din flyttning till post, försäkringskassa eller skattemyndighet?	122
13.3	I vilken typ av ärenden har du haft kontakt med skattemyndigheten under de senaste 12 månaderna?.....	123
13.4	Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring	124
13.4.1	Invandras syn på Skatteverkets förmåga att kontrollera fusket med folkbokföring.....	125
13.5	Jag känner personligen någon/några som fuskar med folkbokföringen.....	126
13.6	Vem är det som inte anmäler flyttning?	127

Bilagor

1. Att förebygga fel och fusk inom folkbokföring
2. Förfrågan till regionerna om arbetet med bosättningskontroll
3. Enkät till medarbetarna om bosättningskontroll

1 Sammanfattning

Inledning

För att i möjligaste mån garantera att skatte- och bidragssystemen får den verkan som statsmakterna avsett är det viktigt att folkbokföringen speglar befolkningens verkliga bosättning. En korrekt folkbokföring är därför av betydelse för myndigheternas möjligheter att tillvarata såväl den enskildes som samhällets intresse i dessa frågor.

Skatteverket kan sägas ansvara för en ”basregistrering” av befolkningen genom att ha ansvaret för folkbokföringen. Att en person är folkbokförd är en förutsättning för att utbetalningar ur trygghetssystemen ska kunna göras (socialbidrag kan dock utbetalas till personer som inte är folkbokförda). Är folkbokföringen fel blir också risken för felaktiga utbetalningar stor. Folkbokföringen har betydelse för samhällsplanering och forskning samt bidrar till en nationell ”ordning och reda” som möjliggör ett effektivt samhälle.

På en övergripande nivå håller folkbokföringen en god kvalitet – det mesta är rätt. Det finns dock ett folkbokföringsfel som kan skattas med statistiska metoder. Skatteverket upptäcker också fel i folkbokföringen vid olika kontroller. En mindre andel fel kan få stor finansiell betydelse eftersom folkbokföringen är nära knuten till möjligheten att få bidrag och ersättningar ur trygghetssystemen.

De fel som upptäcks kan vara medvetna eller omedvetna. Medvetna fel och fusk med folkbokföringen är till sin natur dolt och myndigheter kan inte få säker kunskap om det människor försöker dölja. Men man kan få ökad kunskap. Skatteverket behöver ytterligare kunskap för sin riskanalys för att nå målet att minska folkbokföringsfelet och för att effektivt kunna sprida kunskap om folkbokföringens betydelse i samhället.

Vid Skatteverkets analysenhet har genomförts en kartläggning av folkbokföringsfelet. Syftet har varit att få en mer allsidig uppfattning om utbredning och omfattning på folkbokföringsfelet men också att få mer kunskap om hur arbetet med att minska felet bedrivs på operativ nivå.

Rapporten inleds med en beskrivning av hur Sveriges befolkning ser ut i dag och i framtiden och för folkbokföringens huvudregler och de viktigaste undantagen (avsnitt 5-6). Vi tar därefter upp sambandet mellan folkbokföringen och befolkningsstatistiken samt folkbokföringsfelets struktur (avsnitt 7-8). Den som fuskar med folkbokföringen gör det ofta med syfte att uppnå en fördel hos någon annan instans i samhället. På grund av den nära kopplingen mellan folkbokföringen och olika bidrag ger vi en bakgrund i hur ”bidragsfuskare” tänker (avsnitt 9). Vi gör därefter en genomgång av de senaste årens samordnade kontroll- och informationsaktiviteter inom folkbokföringen och externt inhämtad information (avsnitt 10). För att få mer kunskap om hur arbetet med bl.a. bosättningskontroll bedrivs på regionerna har vi använt oss av enkäter både till regionerna och till ett stort urval av medarbetare som arbetar med folkbokföring. Enkäterna har kompletterats med ett antal längre intervjuer som riktat sig internt inom Skatteverket och till företrädare för andra myndigheter (avsnitt 11-12). Slutligen har vi försökt få så mycket kunskap om folkbokföringsfelet som möjligt genom att bearbeta de senaste årens attitydundersökningar till allmänheten (avsnitt 13).

Befolkningens rörlighet

Invandringen minskade under 2004, både flyktiginvandringen och migrationen från närliggande länder blev lägre än förväntat. SCB beräknar ändå att nettovandringen till Sverige kommer att öka under kommande år för att på sikt stabiliseras på en nivå av 23 000 personer per år. Den ökade invandringen tillskrivs näringslivets globalisering och utvidgningen av EU. Flyktingströmmar är svåra att förutse men det är inte bara oron i världen som påverkar migrationens omfattning till Sverige utan också den svenska invandringspolitiken.

In- och utvandring till och från Sverige består till största delen av svenskfödda individer. SCB räknar med att cirka 70 procent av de 15 000 svenskar som flyttar utomlands årligen återvänder till Sverige efter ett par år.

SCB räknar med större rörlighet mellan de nordiska länderna främst på grund av de möjligheter Öresundsbron ger danskar att arbeta i Danmark men bo i Sverige.

I och med EU:s östutvidgning är det troligt att det kan bli en tillfällig uppgång i flyttströmmar från dessa länder till Sverige. Åtminstone till dess de länder inom EU15 (Tyskland och Österrike), som initialt aviserat om en stramare invandringspolicy gentemot östmedborgare, öppnar sina gränser och till dess levnadsstandarden i hemländerna höjs.

Flyktinginvandringen kommer att fortsätta variera årligen medan anhöriginvandringen kommer att öka. Utvandringen av utrikes födda beräknas öka fram till 2020 eftersom man tror att invandringen i högre utsträckning kommer att bestå av européer.

SCB gör bedömningen att hindren för migration kommer att vara något mindre strikta i framtiden men att Sveriges attraktionskraft kommer att avta på sikt. Detta leder till att migrationsströmmarna till Sverige kommer att minska då invandrare väljer andra länder i större utsträckning. Lägre attraktionskraft gör också att utrikes födda utvandrar i högre utsträckning.

Utflyttningen från Stockholms län verkar hålla i sig. Antalet utflyttade är större än antalet inflyttade från övriga Sverige. Länet har trots detta en folkökning då det föds många barn och det flyttar in många invandrare. Även i de övriga storstadslänen (Västra Götaland och Skåne) ökade den inrikes utflyttningen samtidigt som inflyttningen minskade.

Majoriteten av dem som flyttar är unga, oftast mellan 20 och 30 år. I kommuner med överskott av inflyttare ökar antalet unga medan det omvända förhållandet gäller för kommuner med överskott av utflyttare. Unga kvinnor är mer flyttbenägna än unga män och därför får kommuner med flyttunderskott också ofta kvinnounderskott. Den inflyttning som sker till storstäderna av yngre personer domineras till viss del av långväga flyttare. Utflyttarna däremot är barnfamiljer som flyttar kortväga.

Folkbokföringsfelets struktur

Folkbokföringsfelet kan delas in i tre olika delar enligt figuren nedan. De allra flesta medborgarna har inte någon djupare kunskap om folkbokföringens betydelse i samhället. I de enkäter som Skatteverket återkommande ber allmänheten att besvara framkommer att den övervägande delen inte har någon uppfattning om Skatteverkets kontroll av folkbokföring. Det är dock viktigt att komma ihåg att många fel kan vara omedvetna. Strategierna för att minska felet måste därför utgå från orsaken till felet. Orsakas folkbokföringsfelet av bristande

kunskap om reglerna och folkbokföringens betydelse inom andra områden bör andra åtgärder väljas än då felet handlar om fusk för att t.ex. få ekonomiska fördelar.

Övertäckning Personer som är folkbokförda men som inte bor här	Undertäckning Personer som bor här men som inte är folkbokförda	Personer som är folkbokförda på annan fastighet än där de bor	
Kan vara medvetna eller omedvetna fel	Kan vara medvetna eller omedvetna fel	Skenskrivning Medvetna fel (fusk)	”Glömt” att anmäla flyttning Kan vara medvetna eller omedvetna fel

Hur tänker bidragsfuskare?

Försäkringskassan har gjort en studie för att ta reda på vad som ligger bakom fusk och överutnyttjande av socialförsäkringen. Studien bygger på intervjuer med personer som fastnat i kassans kontroller.

Vi anser att det finns ett nära samband mellan Försäkringskassans och andra myndigheters utbetalningar från trygghetssystemen och Skatteverket verksamhet. Inkomsttaxering och folkbokföring utgör grund för de flesta inkomst- och bostadsrelaterade bidrag och ersättningar. I många fall samverkar fusk med folkbokföring eller svartarbete med bidragsfusk.

Motiven till bidragsfusk i Försäkringskassans studie är redovisade i individrelaterade faktorer respektive strukturella faktorer. De individuella och strukturella motiv som kom fram i rapporten sammanfattas i följande figur.

<i>Individrelaterade motiv</i>	<i>Strukturella motiv</i>
<p>Personligheten Tanklöshet Benägenhet att chansa Girighet</p> <p>Privatekonomi Dålig ekonomi Värna om sin välfärd</p> <p>Normer och värderingar Alla andra gör det</p> <p>Avståndet mellan individ och samhälle Avståndet till handläggare Förtroendeklyftor</p>	<p>Social kontroll</p> <p>Institutionella faktorer Byråkrati Brister i kontrollsystemet Okunnighet</p> <p>Politiska och kulturella faktorer Bristande rättvisa</p>

Försäkringskassans studie har relevans även för fusk inom folkbokföringen. Många av felen inom folkbokföringen beror på okunnighet om reglerna och svårigheter att överblicka vilka konsekvenser en ändrad folkbokföring få för individen. Detta gäller främst för studenter som inte skriver sig på studieorten, men även personer som flyttar ut ur landet utan att anmäla det. Här har folkbokföringen en utmanande uppgift att nå ut till dessa grupper med information

om reglerna och kanske också hjälpa till med information om vilka konsekvenser en ändrad folkbokföring har för den enskilde.

Bilden vi fått av den som medvetet folkbokför sig på fel fastighet eller annan adress än där han bor är en person som har dålig ekonomi och/eller stor försörjningsbörda. Normer och värderingar styr också, inom vissa grupper anser man det acceptabelt att fuska eftersom ”Alla andra gör det”. Vår uppfattning är att problemen med skenskrivning är störst inom storstadsområdena där den sociala kontrollen är liten.

Övertäckning – mellan 40 000 och 100 000 individer

Den senaste beräkningen av övertäckningen som SCB gjort indikerar att övertäckningen för personer i yrkesaktiv ålder kan uppgå till 35 000 personer och således finns inte pensionärer med i beräkningen. Skatteverket beräkning av övertäckningen bland dem som är maskinellt nolltaxerade ligger i intervallet 25 000 - 35 000 personer. Inte heller denna beräkning omfattar pensionärer. Vid en uppskattning av hur många som övertäckningen lägst uppgår till måste man därför justera för pensionärer som flyttat ut ur Sverige utan att anmäla det. Ett rimligt antagande kan vara att det finns 5 000 pensionärer som flyttat ur landet utan att ändra folkbokföringen. Den högsta beräkningen av övertäckningen framgår av rapporten ”Efterkrigstidens invandring och utvandring” som bygger på jämförande statistik av ut- och inflyttade mellan länder i OECD. Enligt denna uppgår övertäckningen till 100 000 individer. Beräkningar från SCB visar på en överskattning av ensamhushållen och en underskattning av antalet sammanboende. Folkbokföringsfelet inom detta område är troligtvis mycket lägre än vad överskattningen i befolkningsregistret visar. Men det visar på ett stort riskområde för folkbokföringsfel genom bl. a. skenskrivning.

Svårt att skatta hur många som totalt är folkbokförda på fel fastighet

Under 2004 gjordes cirka 110 000 bosättningskontroller i landet. Av dessa var det ca 19 procent, eller knappt 12 000 ärenden, som grundades på uppgifter från myndigheter med underrättelseskyldighet. Underrättelserna från andra myndighet leder i hög grad till ändrad folkbokföring. Ändringsfrekvensen var under 2004 nästan 60 procent.

Folkbokföringen får in många anonyma anmälningar. Det finns tecken på att anmälningarna ökar i antal. Antalsmässigt ligger de till och med över antalet underrättelser från Försäkringskassan.

Det finns under 2004 nära 170 000 personer som hade c/o i sin folkbokföringsadress. Personer med som inte är födda i Sverige har ofta en hög andel c/o adresser jämfört med infödda. Både c/o adresser och adresser till postboxföretag är vanligare i storstäder. Kontrollaktioner av urval av dessa typer av adresser har medfört stor andel ändringar av folkbokföringen.

En undersökning av personer med särskild postadress hos företaget Brevia har visat att andelen restförda hos Kronofogdemyndigheten är många gånger större bland dem som är registrerade hos Brevia, 40 procent jämfört med 3 procent för alla övriga. Av allt att döma används postboxar av personer som vill undvika kontakt med indrivningsväsendet.

Antalet studenter som har fel folkbokföring kan uppgå till 90 000

Många som studerar vid universitet eller högskola är felaktigt folkbokförda på hemorten i stället för på studieorten. Anledningen till detta är i huvudsak okunskap om folkbokföringsreglerna. Det är således inte ett ”fuskbeteende”.

Det går inte att med säkerhet att säga hur stor del av studenterna som har fel folkbokföring, men en andel på 50 procent kan vara en rimlig arbetshypotes. Många studerar dock på sin hemort och ska därför inte ändra sin folkbokföringsort. Om man antar att antalet studenter som studerar på hemorten är 50 procent kan de som har fel folkbokföring uppgå till så många som 90 000 personer.

Undertäckta – minst 15 000

Förutom ren skenutvandring av personer som av olika anledningar vill bo i Sverige utan att vara folkbokförda här finns ett antal s.k. gömda flyktingar som vistats här så länge att de kanske borde vara folkbokförda. Det finns olika uppskattningar av hur många flyktingar det rör sig om. Organisationen ”Läkare utan gränser” uppskattar antalet till 15 000.

Hur bedrivs bosättningskontrollen i regionerna?

Regionerna har fått svara på en skrivelse med frågor kring bosättningskontroll. Samtidigt skickades en enkät till ett urval av folkbokförarna. Syftet med att ställa frågor om bosättningskontrollen både till företrädare för regionerna och till medarbetarna var att få en så fullständig bild som möjligt av hur arbetet är organiserat.

Hur arbetet med bosättningskontroll bedrivs på regionerna har förändrats mycket sedan november 2004 när undersökningen gjordes. Redogörelsen kan därför delvis betraktas som ett tidsdokument.

Många av folkbokföringshandläggarna har arbetat länge med bosättningskontroll men omfattningen varierar mycket. Samarbetet inom myndigheten, dvs. mellan skattesidan och folkbokföringen varierar, vissa uppger att samarbetet fungerar bra medan andra inte är lika positiva. Samarbetet mellan folkbokförarna och kronofogdemyndigheten, tycker många av medarbetarna, fungerar bra. Olika regioner har olika många kontakter med andra myndigheter. Alla är dock ense om att den viktigaste samarbetspartnern är Försäkringskassan.

Det fanns stora skillnader mellan olika regioner i handläggarnas tillgång till skatteregister. De som saknade behörighet tyckte att de inte kunde bedriva en effektiv kontroll. Idag saknar alla folkbokförare behörighet till skatteregistren.

Regionerna planerar och prioriterar sin verksamhet väldigt olika, största skillnaden är på vilken nivå planeringen sker. Gemensamt är dock att planeringen görs i förhållande till samordningen för riket (riksplanen), övrig kontroll beror på återstående resurser.

Det finns stora skillnader i diarieföringen av ärenden mellan regionerna, t.o.m. inom regioner. Ingen region har kommenterat på hur detta avspeglas i uppföljningen. Slutligen konstateras att folkbokförarna instämmer i högre utsträckning än medborgarna på frågan om Skatteverket är bra på att kontrollera fusk.

Det finns stora regionala skillnader när det gäller fel och fusk med folkbokföring

Det bestående intrycket efter intervjuerna är att problemen med fusk med folkbokföring i huvudsak är relaterat till storstäder. Skatteverkets personal i storstadsområdena målade upp en betydligt dystrare bild av verkligheten än sina kollegor i Norrlandsregionen.

I storstadsområdena fann man samarbetet med andra myndigheter svårt medan dessa problem inte verkade finnas på mindre orter. En förklaring kan vara att det är lättare att knyta personliga kontakter på handläggarnivå med mindre myndigheter.

En annan iakttagelse vi gjorde var att kontrollbehovet varierar stort mellan storstäderna och region Norrland. Några av de gemensamma kontrollaktiviteter som styrts från Skatteverkets huvudkontor enligt den s.k. riksplanen har gett mycket olika resultat. En kontroll som upptäckt många fel i storstad har givit sämre effekt i Norrland. Den uppenbara slutsatsen är att hänsyn måste tas till kontrollbehovet som grundar sig på en riskbedömning där de regionala förutsättningarna ingår.

Intervjuerna sammantaget ger inte underlag för att säga att folkbokföringsfelet är relaterat till invandrare eller invandrantäta bostadsområden, även om problemen finns där. Det är snarare så att låga inkomster och antalet barn att försörja spelar stor roll. Det finns inget egenvärde i att folkbokföra sig fel utan kopplingen till de bostadsrelaterade bidragen lockar personer att medvetet folkbokföra sig fel. Det förekommer, enligt några av de intervjuade, att kommunernas socialförvaltningar i vissa fall medverkar till att personer folkbokför sig fel (skenskrivning) för att personen/familjen ska kunna få högre bidrag.

Ett annat viktigt skäl till att personer medvetet folkbokför sig fel är att undgå eller försvåra kronofogdemyndighetens indrivning av skulder. Detta betonades starkt vid intervjuerna Göteborg. Felaktigheterna kan bestå av såväl fel folkbokföring inom landet som att man skenskriver sig utomlands.

Vem är det som inte anmäler flyttning?

Vi har med hjälp av statistiska metoder försökt ta reda på vad som kännetecknar personer som inte anmäler flyttning. Det är med hjälp av s.k. trädanalysprogram möjligt att hitta segment och delgrupper i de databaser som innehåller svaren på de årliga enkäterna.

Sammanfattningsvis finns det finns två grupper av personer som inte anmäler flyttning.

- Den första kategorin är personer med låg inkomst (mindre än 10 000 kr/månad) och som bor i villa eller i annat än hyres- eller bostadsrättslägenhet.
- Den andra kategorin är relativt unga personer (18-24 år) och som tjänar mellan 10 000 och 20 000 kr.

Inriktningsförslag:

Sekretessen hindrar en effektiv folkbokföringskontroll

Skatteverket har utfärdat en bindande s.k. styrsignal om att folkbokföringshandläggare inte lagligen kan ha behörighet till olika skatteregister. Vår uppfattning är att lagen hindrar effektiviteten i kontrollen och att huvudkontoret bör verka för en ändrad lagstiftning.

I avvaktan på ändrad lag finns det möjlighet att göra praktiska lösningar. Många uppgifter som är offentliga och som allmänheten kan ta del av i "allmänhetens terminal" skulle vara av värde för folkbokförarna. Man bör därför skapa en särskild behörighet för folkbokförarna så att de i vart fall kan se offentliga uppgifter.

Samverkan inom Skatteverket

Det finns flera exempel på bra resultat i kontrollen när samverkan skett mellan inkomsttaxering och folkbokföring vid granskning av bl.a. maskinellt nolltaxerade. Det kan finnas hinder för samarbetet på grund av sekretess men det finns goda exempel på hur man löst detta. Vissa projekt har dock fått avbrytas på grund av att man överträtt sekretessbestämmelserna. Ökad samverkan mellan folkbokföring och kronofogden borde också vara möjlig.

Samverkan inom koncernen är viktig men bestämmelserna inom området är svåra. Skatteverkets huvudkontor bör ta fram modeller för bästa arbetssätt och sprida dessa till regionerna. Skattekontrollens erfarenheter av utredningsmetoder och bevisvärdering bör tillföras folkbokföringen.

Samverkan med andra myndigheter

Samverkan med andra myndigheter blir allt viktigare. Samverkan måste vara strukturerad och finnas på alla nivåer. Om inte högsta ledningen uppmuntrar till samverkan är det risk att den prioriteras bort.

Rapportering och uppföljning

Det finns stora möjligheter till förbättring av rapportering och uppföljning av folkbokföringen. Strukturen i rapporterna bör förbättras så att metoder för urval och avgränsningar framgår. Rapporteringen är viktig för analys av effekter och för att sprida kunskap om arbetssätt m.m.

Diariet föringen måste ensas

Skilnaderna i diariet föring är för stora idag. Rättssäkerhet och uppföljning ställer krav på att diariet föringen sköts. En översyn och förtydligande av diarieplanen är nödvändig.

Befogenheter

Vi bör utreda närmare vilka befogenheter vi behöver inom folkbokföringen. Det finns en straffbestämmelse som aldrig utnyttjas som bara genom att den finns hindrar oss från att använda vitesföreläggande. Vi bör, som Försäkringskassan, få möjlighet att göra frivilliga besök för att kontrollera bosättningen. Besöken skulle kunna genomföras tillsammans med Försäkringskassan.

Offensiv folkbokföring?

Om vi ska ha en offensiv förvaltning måste vi bli lite modigare och våga pröva var gränserna går. Inom folkbokföringen är det viktigt att driva fall för att få rättsläget klarlagt.

Vi måste arbeta mer med förebyggande information och upplysa om regelverket och folkbokföringens betydelse i samhället.

2 Inledning

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. I folkbokföringen registreras uppgifter om identitet, bosättning och familjeförhållanden m.m. Folkbokföringsregistret innehåller aktuella och tidigare uppgifter för varje person. Uppgifterna kommer i vissa fall från den enskilde. I stor utsträckning kommer emellertid uppgifterna från andra myndigheter.

Folkbokföringen har betydelse för många rättigheter och skyldigheter. Det kan t.ex. gälla rätten till barnbidrag och bostadsbidrag. Den avgör var den enskilde ska beskattas och rösta. Folkbokföringen ger också den enskilde möjlighet att styrka personuppgifter, familjeförhållanden m.m. genom personbevis och andra utdrag ur folkbokföringsregistren.

En viktig uppgift för folkbokföringen är vidare att tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen. Det kan t.ex. gälla underlag för planering av bostäder och skolor.

I början av 1990-talet övertog skatteförvaltningen ansvaret för folkbokföringen från kyrkan.¹ Skatteförvaltningen har därmed ansvar för folkbokföringen gentemot alla sektorer i samhället som behöver uppgifter från registret. Under de år som gått sedan övertagandet har resurser också fått ägnats åt att lägga över kyrkans register på data och rätta upp felaktigheter av olika slag. På vilka områden fel finns och i vilka dimensioner folkbokföringsfelen är skadliga är dåligt dokumenterade. Det beror också på att mindre resurser ägnats åt kontroll av "folkbokföringsfelet" dvs. att registren speglar befolkningens verkliga bosättning och att systematiskt dokumentera sådana fel.

3 Syfte

Någon kartläggning av folkbokföringsfelet har inte gjorts tidigare. Det har inte heller gjorts någon samlad bedömning av effekten av genomförda kontroll- och informationsinsatser

Kontrollen av folkbokföringen bör utgå från hur allvarligt det är att folk är skrivna på fel ställe eller ihop med fel personer. Uppdraget att kartlägga folkbokföringsfelet ingår som ett naturligt led i Skatteverkets utveckling av verksamhet genom att ta fram underlag som gör det möjligt att göra kunskapsbaserade avvägningar av hur felet ska minskas och så att åtgärder i första hand riktas mot de mest skadliga felen.

Uppdraget omfattar att kartlägga inom vilka områden folkbokföringsfelet har ekonomisk eller annan betydelse. Kartläggningen ska täcka in inte bara Skatteverkets område utan även felens betydelse för kommuner, socialförsäkringar, statistikproducenter m.m. Kartläggningen görs för att skatteförvaltningen ur ett samlat samhälleligt perspektiv ska kunna göra riktiga avvägningar av folkbokföringskontrollens volym och inriktning.

Avgränsningar

Uppdraget omfattar inte att kartlägga vad som kan kallas sekundära fel. Med sekundära fel avses t.ex. att utnyttja eller missbruka någon annans identitet eller personnummer för att begå oegentligheter.

Mål

Efter kartläggningen ska Skatteverket ha bättre kunskap som grund för prioriteringar av hur folkbokföringsfelet kan minskas. I arbetet ingår att skapa en katalog av metoder (inkl. info och idéer utanför skatteförvaltningen) som kan användas för att hitta felen.

Kartläggning och analys

Arbetet inleddes med en kartläggning av pågående och tidigare undersökningar av folkbokföringsfelet. Kartläggningen skulle täcka in beskrivningar av:

- dagens regelsystem, och volymtal för olika ärenden

¹ Den 1 juli 1991 överfördes verksamheten från Svenska kyrkans pastorsexpeditioner.

- metoder att hitta felen.
- vilka fel som finns
- vad har felen för konsekvenser
- om det finns idéer om hur man skulle kunna hitta felen samt åtgärda dem
- vilka integritetsaspekter finns att ta hänsyn till
- hur tror vi framtiden ter sig med hänsyn till ökad internationell rörlighet, ändring av familjestrukturen, det nya datasystemen för folkbokföringen (FOLKE), lägenhetsregister, m.m.
- intervjuer med olika intressenter inom och utom vår förvaltning.

Bedömningar och förslag

I uppdraget ingick att göra följande bedömningar och att uppskatta eventuella behov av ändrad lagstiftning.

- bedöma folkbokföringsfelets skadlighet på ett samlat sätt
- bedöma framtiden med hänsyn till ökad rörlighet över gränserna m.m.
- bedöma om lägenhetsregisterbaserad folkbokföring kan utnyttjas till att påverka folkbokföringsfelet
- bedöma i vilka situationer/händelser där riktad info/kontroll kan få effekt på folkbokföringsfelet
- lagstiftningsbehov, som alternativ till kontroll, i det fall fusk inte kan upptäckas eller kontrollen är för ingripande i den personliga integriteten.

4 Metod

Mörkertal

Med mörkertal avses kvoten mellan det upptäckta (synliga) antalet fel eller som i detta fall omedvetna fel eller medvetna fel (fusk) i folkbokföringen och det faktiska folkbokföringsfelet. Mörkertalet varierar normalt för olika typer av fel och fusk beroende på bl.a. hur socialt accepterat beteendet är, vilka ekonomiska konsekvenser det kan få m.m.

Mörkertalsstudier är svåra att hantera utredningstekniskt. Som utredare tvingas man normalt arbeta med indikatorer som kan antas spegla det faktiska antalet. Vad gäller fusk och överutnyttjande är inte svårigheten att finna olika exempel på företeelserna utan att försöka bedöma hur vanliga de är, dvs. hur representativ den gjorda iakttagelsen kan tänkas vara. Att försöka bedöma skillnader i olika gruppers fusk-beteende ökar svårighetsgraden ytterligare eftersom sannolikheten för ”synlighet” kan tänkas variera mellan grupperna.

Alternativa undersökningsansatser

Ansats 1

En ansats vore att ta stickprov på hela befolkningen, eller del därav som kan relateras på något sätt mot helheten, och med något slags undersökningsmetod försöka spåra hur vanligt fel och fusk med folkbokföring av olika slag var bland dessa.

Motiven för att inte välja denna ansats är följande:

- det är mycket svårt att hitta en meningsfull delpopulation som är representativ för hela riket och de undergrupper som måste studeras

- vissa typer av fel och fusk är sannolikt vara så litet att det inte går att statistiskt säkerställa i en sådan undersökning
- det är alltför resurskrävande att genomföra en sådan typ av undersökning

Ansats 2

En annan ansats är att endast studera och analysera det som faktiskt gjorts av andra aktörer i Sverige och utomlands inom bosättnings- och befolkningsregister. Problemet var dock att det gjorts för få eller inga studier alls och att de som gjorts nästan bara rörde sig om studier av riskgrupper eller delar av befolkningen. Resultaten skulle därför inte kunna användas för att räkna upp till en helhet. Det finns inte heller några samlade uppgifter från bidragsutbetalande myndigheter om fusk eller överutnyttjande av bostadsrelaterade ersättningar eller förmåner som skulle kunna användas kartläggningen av folkbokföringsfelet.

Ansats 3

En tredje ansats, och tillika den ansats som valts, innebär att utifrån en övergripande riskanalys lägga pussel med olika informationsbitar för att skapa en helhetsbild.

Det stod dock klart att en kompletterade informationsinsamling eller analys av databaser var nödvändig för att täcka frågeställningarna. Av avgörande betydelse var ambitionen att försöka ”räkna upp” iakttagelserna till de grupper som undersökningen skulle avse. Det bedömdes inte tillfredställande att endast redovisa en katalog över de tusen och en olika varianter på mer eller mindre stötande fusk som bl.a. redovisas i massmedia. Förutom att det lätt skulle bli en ”handbok för fuskare” skulle sannolikt den felaktiga bild förstärkas som säger att landet håller på att gå under av fuskande. Poängen med kartläggningen måste i alla fall vara att försöka utreda hur representativa dessa ”skräckhistorier” kunde tänkas vara.

Svårigheter att få mätbart material

Under utredningens gång har vi stött på betydande svårigheter att söka och samla information i databaser. Folkbokföringsregistret möjliggör knappast en djupare uppföljning av verksamheten, än mindre går det att söka delpopulationer ur registret för vidare analys eller kontroll. Uttag av uppföljningsdata görs genom fördefinierade s.k. batchkörningar och resultatet presenteras i pappersutskrifter, oftast påföljande dag. Även ett mindre uttag eller beställning av folkbokföringsuppgifter på aggregerad nivå kräver omfattande programmering. Behovet av ett flexiblere uppföljningssystem är stort och kommer att tillgodoses av det gemensamma uppföljningssystemet (GUPPI). Systemet är dock ännu inte laddat med folkbokföringsuppgifter.

Vi kan också konstatera att data som skulle kunna användas för uppföljning och analys är mindre användbart då det finns stora skillnader hur det registreras. Skillnaderna i diarieföring och registrering av orsakskoder mellan regionerna för olika aktiviteter försvårar en jämförande analys och en uppräknig av iakttagna fel och resultat till riksnivå. Ytterligare en svårighet vi stött på i vårt arbete med att uppskatta felet i folkbokföringen är hur rapporteringen av regionala och riksgemensamma aktiviteter utformats. Regionerna har ett åtagande att rapportera resultatet av de aktiviteter som genomförs för att minska folkbokföringsfelet. Nästan i alla rapporter saknas uppgifter om hur urvalet av kontrollobjekt gått till, hur man avgränsat delmängden som slutligen kontrollerats. Det är därför mycket svårt att skatta eller räkna upp felet ens i en regional delpopulation utifrån rapporterna.

Myndigheter som t.ex. Försäkringskassan som betalar ut ersättningar och bidrag som är relaterade till boendet har inte uppgifter om fel och överutnyttjande av förmåner registrerat så

att det går att söka fram uppgifter som skulle kunna vara till ledning för att uppskatta folkbokföringsfelet inom vissa områden. Den statistik som finns tillgänglig är oftast antal misstänkta bedrägeribrott, hur stor andel som lett till åtal och vilka påföljder anmälan medfört.

Lägga pussel

Vad som återstår av ansatsen är således att lägga ett pussel där många bitar fattas. Vad som åstadkoms blir då snarare en riskanalys än en beräkning av felets storlek. Med riskanalysen som grund gör vi en grov uppskattning inom vilka intervall felet kan ligga. Många av felen överlappar dock varandra och det medför att uppskattningarna blir osäkra.

Strukturen i sammanställningen av gjorda kontrollinsatser inom folkbokföringen följer den riskvärdering som gjorts av utskottet för folkbokföring i samband med verksamhetsplaneringsprocessen för 2007. Syftet är att denna analys ska vara jämförbar med riskanalysen som ligger till grund för verksamhetsplaneringen och att den tillsammans med övriga kvalitativa data i kartläggningen ska ge en bättre bild av folkbokföringsfelet än vad som funnits tidigare.

Inledningsvis hade vi ambitionen att försöka skatta samhällets kostnader för felaktig folkbokföring genom att följa den uppställning som Nationalräkenskaperna vid SCB använder när de kalkylerar de offentliga utgifterna, COFOG (Classification of Functions of Government). Här har vi inte nått så långt i kunskap om folkbokföringsfelet och vilka kostnader som felet medför för andra myndigheter att det går att sammanställa kostnaderna på en övergripande nivå.

5 Hur ser Sverige ut idag och i framtiden?

5.1 *Befolkningsförändring och åldersstruktur*

Inom den officiella statistiken görs årligen prognoser för befolkningens utveckling. Vart tredje år görs grundligare prognoser som revideras åren däremellan. Den senaste fördjupade analysen gjordes 2003. I den senaste reviderade rapporten² beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) att Sveriges befolkning årligen kommer att öka under perioden 2005-2050. År 2004 passerade Sveriges befolkning nio miljoner och år 2050 beräknas Sveriges befolkning ha ökat till 10,5 miljoner.

På tio års sikt – en åldrande befolkning

Under den närmaste tioårsperioden förväntas folkmängden öka med cirka 390 000 personer. Antalet barn och ungdomar under 20 års ålder förväntas minska den närmaste tioårsperioden med cirka 68 000 personer. Befolkningen i de arbetsföra åldrarna kommer också att öka (med 132 000 personer) men deras andel av befolkningen kommer att minska. Personer som är 65 år och äldre kommer att öka ganska markant, man räknar med cirka 327 000 fler individer till år 2014. Detta beror på att den stora och så ofta omtalade generationen 40-talister börjar gå i pension. Deras andel av befolkningen kommer även att öka.

Fram till år 2050 – antalet ”åldringar” fördubblas

Antalet personer under 20 år kommer att öka men deras andel av befolkningen kommer att minska. Antalet individer i arbetsför ålder kommer att också att öka men deras andel av befolkningen kommer att minska. SCB beräknar att andelen i arbetsför ålder kommer att minska från dagens 58,8 procent till 54,3 procent år 2050. Andelen pensionärer kommer att fortsätta att öka, i antal med nästan 900 000 och som andel av befolkningen från 17,2 procent år 2004 till 23,0 procent år 2050. Denna ökning kommer att fördela sig ganska jämt mellan ”yngre” och ”äldre” pensionärer vilket medför att antalet personer som är 80 år och äldre kommer att nästan fördubblas.

Fruksamhet och medellivslängd ökar

Fruksamheten antas stiga från dagens 1,7 barn per kvinna till 1,9 barn per kvinna år 2010, för att därefter hållas konstant fram till 2050. Runt 2020 kan man vänta sig att barnkullarna blir temporärt större då de stora årskullarna som föddes under ”babyboomen” på 90-talet kommer upp i barnafödande ålder. Den långsiktiga trenden pekar på en ökande livslängd trots en allt mer stressad befolkning med stillasittande arbeten och ändrade alkoholvanor. Medellivslängden för män antas öka från nuvarande 77,9 år till 83,6 år 2050. För kvinnor antas medellivslängden öka från 82,4 år till 86,2 år.

5.2 *Migration till och från Sverige*

Invandring av utrikes födda personer speglar händelser i omvärlden och har historiskt sett varierat kraftigt även om den långsiktiga trenden pekar uppåt. Så länge arbetskraftsinvandringen dominerade, varierade antalet in- och utvandrare med konjunkturcykeln. Sedan 1980-talet har omfattningen av arbetskraftsinvandringen varit låg och istället har variationerna bestått av förändringar inom flykting- och anhöriginvandringen. År 1940 kom mindre än 10 000 personer till Sverige. I slutet av 60-talet och början av 70-talet nåddes en topp med cirka 75 000 invandrare per år då många, främst finländare, kom till

² SCB, Sveriges framtida befolkning 2005-2050 reviderad, BE 18 SM 0501.

Sverige för att arbeta. År 1994 nåddes den andra toppnoteringen med över 80 000 invandrare under ett år till följd av kriget på Balkan.

Invandringen kommer att öka

SCB beräknar att nettoinvandringen till Sverige kommer att öka under kommande år för att på sikt stabiliseras på en nivå av 23 000 personer per år. Den ökade rörligheten tillskrivs näringslivets globalisering och utvidgningen av EU. Flyktingströmmar är svåra att förutse men det är inte bara oron i världen som påverkar migrationens omfattning till Sverige utan också den svenska invandringspolitiken. År 2002 var 11,8 procent av befolkningen födda utomlands och enligt SCB:s prognoser kommer denna andel att öka till 18,0 procent år 2050.

Rörligheten kommer att öka

In- och utvandring till och från Sverige består till största delen av svenskfödda individer. SCB räknar med att cirka 70 procent av de 15 000 svenskar som flyttar utomlands årligen återvänder till Sverige efter ett par år. Svenskfödda individer väljer främst att flytta till de engelsktalande länderna Storbritannien och USA samt Norge.

SCB räknar med större rörlighet mellan de nordiska länderna främst på grund av de möjligheter Öresundsbron ger danskar att arbeta i Danmark men bo i Sverige.

I och med EU:s östutvidgning är det troligt att det kan bli en tillfällig uppgång i flyttströmmar från dessa länder till Sverige. Åtminstone till dess de länder inom EU15 (Tyskland och Österrike) som initialt aviserat om en stramare invandringspolicy gentemot östmedborgare öppnar sina gränser och till dess levnadsstandarden i hemländerna höjs. Tyskland och Österrike är också de länder medborgare från det forna östblocket i första hand vill flytta till.

Flyktinginvandringen kommer att fortsätta variera årligen medan anhöriginvandringen kommer att öka. Utvandringen av utrikes födda beräknas öka fram till 2020 eftersom man tror att invandringen i högre utsträckning kommer att bestå av européer.

SCB gör bedömningen att hindren för migration kommer att vara något mindre strikta i framtiden men att Sveriges attraktionskraft kommer att avta på sikt. Detta leder till att migrationsströmmarna till Sverige kommer att minska då invandrare väljer andra länder i större utsträckning. Lägre attraktionskraft gör också att utrikes födda utvandrar i högre utsträckning.

5.3 Flyttströmmar inom landet

Utflyttningen från Stockholms län verkar hålla i sig. Antalet utflyttade är större än antalet inflyttade från övriga Sverige. Länet har trots detta en folkökning då det föds många barn och det flyttar in många invandrare. Även i de övriga storstadslänen (Västra Götaland och Skåne) ökade den inrikes utflyttningen samtidigt som inflyttningen minskade. Den totala inflyttningen var dock fortfarande större än utflyttningen. Vissa områden i riket har brutit en neråtgående befolkningstrend. Blekinge, Kalmar och Värmland kan för första gången sedan 1994 visa på en folkökning. På kommunal nivå kan man konstatera att de stora kommunerna blir allt större och de små allt mindre.³

³ SCB Folkmängd i hela riket, länen och kommunerna 31 dec 2005.

Tabell 1 Befolkningsförändringarna år 2005 i länen

Län	Folkökning	Födda	Döda	Inrikes omflyttning		Utrikes omflyttning	
				Inflyttning	Utflyttning	Invandring	Utvandring
Riket	36 360	101 346	91 710			65 229	38 118
Stockholms län	17 045	25 836	15 517	33 635	32 412	18 470	12 814
Skåne län	8 545	13 082	11 841	18 091	16 055	11 918	6 577
V. Götalands län	6 560	17 136	15 375	24 266	23 405	10 409	6 444
Hallands län	2 080	3 152	2 753	8 623	7 443	1 446	927
Uppsala län	1 803	3 497	2 473	11 431	10 863	1 903	1 686
Jönköpings län	882	3 583	3 417	7 900	7 977	1 559	751
Södermanlands län	825	2 664	2 780	7 967	7 735	1 403	680
Västerbottens län	777	2 665	2 563	6 786	6 745	1 309	659
Västmanlands län	386	2 685	2 825	6 550	6 762	1 528	776
Blekinge län	361	1 567	1 680	3 953	4 069	913	329
Östergötlands län	313	4 430	4 374	9 941	10 697	2 108	1 077
Örebro län	201	2 813	3 102	6 436	6 996	1 663	615
Kronobergs län	158	1 842	1 914	5 066	5 566	1 253	523
Gotlands län	-173	518	621	1 890	2 016	163	103
Värmlands län	-259	2 567	3 297	5 166	5 803	1 997	895
Dalarnas län	-287	2 706	3 337	6 371	6 745	1 361	623
Jämtlands län	-396	1 263	1 605	3 440	3 829	650	311
Västernorrlands län	-459	2 352	3 081	5 328	5 893	1 286	446
Kalmar län	-552	2 114	2 870	6 037	6 483	1 094	440
Gävleborgs län	-605	2 583	3 483	6 028	6 387	1 306	629
Norrbottnens län	-845	2 291	2 802	4 725	5 749	1 490	813

Källa: SCB Folkmängd i hela riket, länen och kommunerna 31 december 2005, BE 12 SM 0601

Majoriteten av dem som flyttar är unga, oftast mellan 20 och 30 år. I kommuner med överskott av inflyttare ökar antalet unga medan det omvända förhållandet gäller för kommuner med överskott av utflyttare. Unga kvinnor är mer flyttbenägna än unga män och därför får kommuner med flyttunderskott också ofta kvinnounderskott. Den inflyttning som sker till storstäderna av yngre personer domineras till viss del av långväga flyttare. Utflyttarna däremot är barnfamiljer som flyttar kortväga.

5.4 Sveriges hushåll

Antalet en- och tvåpersonshushåll har ökat under en längre period. I början av 80-talet var antalet enpersonshushåll drygt 1,1 miljoner till antalet. År 2000 hade antalet ökat till drygt 2 miljoner, ökningen av tvåpersonshushållen har dock inte varit lika påtaglig⁴. Antalet hushåll med tre-, fyra- eller fem personer minskade under samma period. Det totala antalet hushåll var år 2000 4,4 miljoner.

Barn och familjer

Idag finns ungefär en miljon mammor och pappor som lever med barn mellan 0 och 17 år. De flesta av Sveriges barn bor i traditionella kärnfamiljer. Bland de små barnen bor 80 procent tillsammans med sina föräldrar medan motsvarande siffra för 17 åringarna är 63 procent. I åldrarna 35-44 är barnfamiljen den dominerande levnadsformen. Bland kvinnorna lever cirka 70 procent i ett parförhållande där även barn ingår medan motsvarande andel bland männen är 65 procent. År 2001 var kvinnor i genomsnitt 28,5 år när de fick sitt första barn och män i

⁴ Definitionen av "hushåll" har i och för sig ändrats från bostadshushåll till kosthushåll men ökningen är ändå stor.

genomsnitt 30,9 år. Bland dem som fått barn är medelantalet barn 2,3. Genomsnittet för hela befolkningen är i snitt 1,7 barn per kvinna.

Civilstånd

År 2002 gifte sig cirka 38 000 par och 21 000 par begärde skilsmässa. Antalen avviker inte nämnvärt från tidigare års siffror. Under 2002 varade ett äktenskap i drygt elva år. Totalt i Sverige lever cirka 1 500 000 par tillsammans i äktenskap. Den svenska statistiken har svårt att uppskatta antalet samboförhållanden, men räknar med att de motsvarar ungefär en tredjedel av antalet gifta. SCB uppskattar därför att drygt 600 000 par lever tillsammans utan att vara gifta. Under 2002 nyregistrerade drygt 200 män och drygt 200 kvinnor sitt partnerskap.

6 Folkbokföringens huvudregler och de viktigaste undantagen

6.1 Grundläggande om folkbokföring

Registrering av befolkningen i Sverige sker genom folkbokföring. Denna är en fortlöpande befolkningsregistrering som görs av Skatteverket.

Skatteverkets huvudkontor handlägger centrala uppgifter inom folkbokföringen och leder och styr denna.

Man ska vara folkbokförd i den församling och på den fastighet där man är bosatt.

Huvudregeln är att man ska vara bosatt där man normalt bor. Ett nyfött barn folkbokförs i sin födelsehemort, normalt den församling där modern är folkbokförd vid tiden för barnets födelse. Personer som flyttar in till Sverige från utlandet för att bosätta sig här i minst ett år folkbokförs i den församling där de bosätter sig.

Anmälan om flyttning, invandring och utflyttning ska göras inom en vecka. För flyttning kan anmälan göras till Svensk Adressändring AB, Skatteverket eller posten och för invandring och utflyttning till Skatteverket. Anmälan görs även i de fall man vill ha en annan postadress än bostadsadressen.

Den grundläggande folkbokföringen sker hos skattekontoret. Folkbokföringsregistret innehåller uppgifter om bl.a. personernas namn, adress, födelseort, medborgarskap, civilstånd, make, barn, föräldrar, dödsfall och utflyttning till utlandet.

Personlig anmälan till folkbokföringen är nödvändig bara i ett fåtal fall. Det gäller huvudsakligen:

- förnamn och i vissa fall efternamn för nyfödda barn
- vissa namnändringar
- flyttning

Anmälan ska göras skriftligen. I vissa fall krävs personlig inställelse.

Uppgifter till folkbokföringen lämnas automatiskt i fråga om bl.a.

- barns födelse (förlossningsavdelning, barnmorska)
- faderskapsfastställelse (socialnämnd)
- adoption (domstol)
- vissa namnändringar efter ansökan (Patent och registreringsverket)
- förvärv av svenskt medborgarskap (Migrationsverket eller länsstyrelsen)
- vigsel (vigselförrättare)
- skilsmässa (domstol)

Mantalsskrivning

Vid sidan av den löpande folkbokföringen fanns t.o.m. 1991 en registrering som kallades mantalsskrivning. Denna hade betydelse för bl.a. beskattningen och för vilken domstol man hörde till. Avgörande för dessa frågor är numera i stället var man var folkbokförd den 1 november föregående år.

Centralt aviseringsregister

Den offentliga förvaltningen får uppgifter från folkbokföringsdatabasen genom ett centralt aviseringssystem, Navet hos Skatteverket. En rad myndigheter underrättas dagligen om ändringar i folkbokföringen, t.ex. skol- och försäkringsväsende, sjukvård och bil- och körkortsregistren.

Flyttning

Är flyttingen inte bara tillfällig utan definitiv ska i regel folkbokföringen ändras. Flyttning ska då anmälas inom en vecka.

Det enklaste sättet att anmäla flyttning är att på närmaste postkontor fylla i och lämna postblanketten Anmälan om flyttning inom Sverige. Om man vill ha s.k. särskild postadress ska man i stället använda postblanketten Anmälan om särskild postadress. Blanketterna används även för att beställa eftersändning av post. Någon särskild anmälan till folkbokföringen behöver inte göras i detta fall. Om man önskar få sin post eftersänd och vill vara säker på att få sin post till den nya adressen från inflyttningsdagen bör anmälan om adressändring lämnas inom minst fem arbetsdagar före flyttingen. En avgift tas ut för eftersändning av post. Begärd eftersändning gäller i sex eller tolv månader.

Om man inte använder postens blankett kan man i stället anmäla flyttingen till skattekontor för registrering i folkbokföringen. Anmälan kan göras till valfritt kontor. Skatteverket har en egen blankett som heter Anmälan, adressändring inom Sverige.

Genom folkbokföringen får bl.a. försäkringskassa, skolor, bil- och körkortsregistret, Skatteverket och militära myndigheter kännedom om den nya adressen

Inflyttning från utlandet

Anmälan om invandring ska göras efter ankomsten till Sverige om man avser att bo här minst ett år. Anmälan görs till skattekontoret eller till försäkringskassa.

En utlänning som inte är medborgare i ett EU-land ska för att folkbokföra sig i Sverige ha uppehållstillstånd för minst ett år. Är uppehållstillståndet kortare ska Migrationsverket ha tillstyrkt folkbokföring.

Invandringsanmälan görs vid besök på skattekontoret, så att rätta personuppgifter ska bli registrerade i folkbokföringen. Pass och andra identitetshandlingar, t.ex. födelse- och vigselattest eller andra civilståndshandlingar ska uppvisas.

Med det EG-direktiv som trädde i kraft den 30 april 2006 avskaffades kravet att ha uppehållstillstånd för EU-medborgare och vissa anhöriga till dem. Tidigare krävdes som regel ett beviljat uppehållstillstånd på minst ett år för att folkbokföring skulle ske. Personerna ska nu bara registrera sig hos Migrationsverket. Medföljande familjemedlemmar som make, maka, sambo, barn under 21 år och föräldrar som är beroende av sina barn för sin försörjning behöver inte heller uppehållstillstånd.

Den som invandrar från Danmark, Finland, Island eller Norge ska ha ett internordiskt flyttningsbetyg.

Utflyttning till utlandet

Den som flyttar från Sverige och avser att bo utomlands minst ett år ska anmäla detta till Skatteverket.

Avregistrering från folkbokföring

Uppgifter måste lämnas om avsikten med vistelsen, hur länge man tänker vara borta m.m. Godtas anmälan blir man avregistrerad från folkbokföringen på utresedagen eller om flyttningen anmäls senare, den dag anmälan kom in. Personer som är utsända för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska inte avregistreras.

Den som anmäler flyttning till Danmark, Finland, Island eller Norge får ett internordiskt flyttningsbetyg. Detta ska lämnas då man anmäler sig hos folkbokföringsmyndigheten i det land man flyttar till. En person blir avregistrerad i Sverige när han blivit införd i det andra landet befolkningsregister.⁵

⁵ www.samhallsguiden.riksdagen.se

7 Folkbokföring i befolkningsstatistiken

7.1 Allmänt

I befolkningsstatistiken⁶ redovisas invånarna där de är folkbokförda. I princip är alla folkbokförda på en fastighet. Befolkningsstatistiken grundas helt på folkbokföringens regler. Enligt folkbokföringen är i princip en person bosatt på den fastighet där han regelmässigt vistas. Om tveksamhet finns vid bedömningen av var en person är bosatt ska stor hänsyn tas till var personen har sitt arbete eller sin familj.

Från huvudregeln finns sedan undantag som kan delas in i tre grupper:

1. Personer som är folkbokförda men som inte bor i Sverige.
2. Personer som bor i Sverige men som inte är folkbokförda.
3. Personer som är folkbokförda på en annan fastighet än den där de bor.

7.2 Undantag från folkbokföringens huvudregel

1. Personer som är folkbokförda men som inte bor i Sverige

Personer som är anställda utomlands i statens tjänst, huvudsakligen UD- och SIDA-anställda, folkbokförs i Sverige. Detta gäller även familjemedlemmar. Personerna fortsätter att vara folkbokförda i den församling varifrån utflyttningen skett.

Regeln gäller inte personer som är anställda utomlands av internationella organisationer, t.ex. FN.

Svenska missionärer och präster som är anställda utomlands och deras medföljande familj får vara folkbokförda i Sverige.

Vidare är svenska medborgare som flyttar utomlands folkbokförda i Sverige om vistelsen utomlands är avsedd att vara mindre än ett år. Om det vid utflyttningen är oklart om vistelsen utomlands kommer att vara mer eller mindre än ett år kan man vara folkbokförd i Sverige upp till ett år efter utflyttningen. Man blir då folkbokförd under rubriken ”på församlingen skrivna” eller på den fastighet där man fortfarande disponerar en bostad.

2. Personer som bor i Sverige men som inte är folkbokförda

Personer som vid inflyttningen till Sverige har för avsikt att vistas här kortare tid än ett år folkbokförs inte. Medborgare i länder utom EU måste ha uppehållstillstånd för att bli folkbokförda. Utländska medborgare som tillhör utländsk beskickning eller konsulat eller dess betjäning folkbokförs inte i Sverige. Personer i nämnda kategorier ingår alltså inte i befolkningsregistret.⁷

3. Personer som är folkbokförda på en annan fastighet än den där de bor

Från folkbokföringens huvudregel, att man ska vara folkbokförd på den fastighet där man regelmässigt vistas, finns ett antal undantag.

⁶ SCB, Beskrivning av befolkningsstatistiken 2005

⁷ Registret över totalbefolkningen (RTB)

- Den s.k. familjeregeln innebär att om en person på grund av sina arbetsförhållanden inte bor tillsammans med sin familj, ändå ska vara folkbokförd hos sin familj. Familjen ska dock besökas regelbundet (enligt praxis minst varannan vecka).
- Om man har ett tidsbegränsat tillfälligt arbete på annan ort ska man vara folkbokförd där man har sitt egentliga hemvist.
- Studerande kan vara folkbokförd antingen på hemorten eller på studieorten beroende bland annat på studietidens längd, egen ålder, civilstånd m.m. Studerande på eftergymnasial nivå folkbokförs på studieorten.
- Regeln om inte regelmässig vila på viss fastighet tillämpas för bl.a. handelsresanden, resemonter och sjömän. Dessa folkbokförs där de anses ha sitt egentliga hemvist.

Förutom dessa undantag finns ytterligare undantag för personer intagna för institutionsvård i någon form. Boende på institution kan vara folkbokförda antingen i hemförsamlingen, på den gamla hemförsamlingen, under rubriken ”på församlingen skrivna” eller i församlingen där institutionen är belägen. Intagning på sjukhus eller kriminalvårdsanstalt ska inte medföra ändring av folkbokföringen.

7.3 Befolkningsstatistikens kvalitet och tillförlitlighet

Befolkningsstatistiken⁸ har enligt SCB allmänt sett en god kvalitet. De kontrollundersökningar som gjorts genom åren visar att tillförlitligheten är god i de flesta fall. Tillförlitlighetsproblem på grund av övertäckning finns dock, framför allt i redovisningen av utrikes födda.

Det ideala innehållet i folkbokföringens register definieras av de författningar som reglerar folkbokföringen. Det finns dock personer som borde vara folkbokförda men som inte är det (undertäckning) samt personer som är folkbokförda trots att de inte borde vara det (övertäckning), vilket leder till täckningsfel. Det är brister i rapporteringen av födselar, dödsfall, invandring och utvandring som resulterar i dessa täckningsfel. Kvaliteten påverkas också av felaktigheter i folkbokföringen som ger upphov till fel i den regionala fördelningen, t.ex. flyttningar inom landet som inte anmäls.

7.3.1 Undertäckning

Brister i rapporteringen av födselar och invandring resulterar i undertäckning. Födselar ger upphov till mycket små problem beroende på de snabba rapporteringsrutinerna. För nyfödda uppskattas undertäckningen vara 0,1 procent av 0-åringarna.

Invandring ger upphov till undertäckning beroende på den relativt långa tiden mellan ankomsten till Sverige och folkbokföringstidpunkten. Vid inflyttning till Sverige genomgår personer med medborgarskap i länder utom EU i vissa fall en omfattande administrativ process innan beslut om uppehållstillstånd kan fattas. Detta gör att tiden mellan inresan till Sverige och registrering av inflyttningen kan bli lång.

Det finns dessutom personer i Sverige som vistas här illegalt utan giltigt uppehållstillstånd och utan folkbokföringsmyndigheternas kännedom. Dessa personer utgör endast en undertäckning om de borde ha varit folkbokförda enligt gällande regler.

⁸ SCB, Befolkningsstatistik, Tabeller över Sveriges befolkning 2004

7.3.2 Övertäckning

Brister i rapporteringen av dödsfall och utvandring resulterar i övertäckning. Dödsfall ger upphov till mycket små problem i befolkningsregistret beroende på de snabba rapporteringsrutinerna.

Utvandrare förorsakar övertäckning eftersom utflyttning inte alltid anmäls. Övertäckningen uppgick till 0,1 procent av hela populationen enligt kontrollen i samband med folk- och bostadsräkningen 1985. Räknat på gruppen utländska medborgare var övertäckningen 1,0 procent för nordiska medborgare och 2,8 procent för övriga.

Under senare tid har SCB gjort flera försök att skatta övertäckningen, bl.a. genom att jämföra dödsrisiker för personer med svensk respektive utländsk bakgrund samt genom analys av bortfall och postreturer i olika undersökningar. I en studie från 1994 framförs hypotesen att övertäckningen bland utrikes födda kan vara så stor som 10 procent. Andra analyser pekar på att omfattningen av övertäckningen kan ligga mellan 25 000 – 50 000 personer, vilket utgör 0,25 – 0,5 procent av hela befolkningen.

Ett försök till indirekt skattning av övertäckningen har gjorts av SCB i en studie publicerad 2002⁹ I studien analyseras invandrades dödlighet under perioden 1993-97 med intensitetsregression. Analysen visar att det finns en relativ underdödlighet bland personer födda utomlands jämfört med personer födda i Sverige. Denna relativa underdödlighet tolkas som en övertäckning av invandrare i befolkningsregistret. Beräkningar visar att övertäckningen bland utomnordiska invandrare ligger i intervallet 25-50 000 personer, vilket motsvarar 4-8 procent av de utomnordiska invandrarna.

Under år 2004 har studier gjorts där man försökt att skatta storleken på övertäckningen med hjälp av registerstatistik. En preliminär siffra pekar på en övertäckning på minst 35 000 personer.

Genomförda studier tyder enligt SCB på att folkbokföringen och därmed befolkningsregistret innehåller ett betydande antal personer som inte längre bor i landet. Detta är, enligt SCB, förmodligen den allvarligaste kvalitetsbristen såväl i folkbokföringen som i befolkningsregistret. De flesta av dem som flyttar ut ur landet har inget eget intresse av att anmäla utflyttning och en del gör det inte heller. Det kan till och med vara fördelaktigt att behålla sin folkbokföring i Sverige.

7.3.3 Mätfel i befolkningsregistret

Eftersom en stor del av rapporteringen till folkbokföringen sköts av barnmorskor, vigselförrättare, domstolar eller läkare där rapporteringen är en del av arbetsuppgifterna kan man rimligen anta att uppgifterna rapporteras med små mätfel.

Då rapporteringen sköts av individen själv, t.ex. vid flyttning, är mätfelen troligen mer omfattande.

⁹ Qvist, Täckningsproblem i Registret över totalbefolkningen RTB. SCB, R&D Report 1999:1

8 Folkbokföringsfelets struktur

Folkbokföringsfelet kan delas in i tre olika delar enligt figuren nedan. De allra flesta medborgarna har inte någon djupare kunskap om folkbokföringens betydelse i samhället. I de enkäter som Skatteverket återkommande ber allmänheten att besvara framkommer att den övervägande delen inte har någon uppfattning om Skatteverkets kontroll av folkbokföring. Det är dock viktigt att komma ihåg att många fel kan vara omedvetna. Strategierna för att minska felet måste därför utgå från orsaken till felet. Orsakas folkbokföringsfelet av bristande kunskap om reglerna och folkbokföringens betydelse inom andra områden bör andra åtgärder väljas än då felet handlar om fusk för att t.ex. få ekonomiska fördelar.

Övertäckning Personer som är folkbokförda men som inte bor här	Undertäckning Personer som bor här men som inte är folkbokförda	Personer som är folkbokförda på annan fastighet än där de bor	
Kan vara medvetna eller omedvetna fel	Kan vara medvetna eller omedvetna fel	Skenskrivning Medvetna fel (fusk)	”Glömt” att anmäla flyttning Kan vara medvetna eller omedvetna fel

8.1 Övertäckning

Personer som finns i folkbokföringen, men som inte finns kvar i landet. Övertäckning kan bero på oaktsamhet eller uppsåt.

Tänkbara orsaker till övertäckning

- Utvandring utan anmälan
- Studier utomlands
- Arbete utomlands
- Avliden utomlands
- Flyttat utomlands för att undgå indrivning av skulder

8.2 Undertäckning

Personer som finns i landet utan att vara folkbokförda. De flesta fallen beror på uppsåt eftersom personerna ofta vistas illegalt i landet eller är s.k. gömda flyktingar. Undertäckningen kanske påverkar folkbokföringsfelet endast i liten utsträckning eftersom personerna troligen inte ska vara folkbokförda här.

Tänkbara orsaker till undertäckning

- Illegal invandring från inte EU-land
- Inte anmäld invandring

8.3 Personer som är folkbokförda på annan fastighet än där de bor

8.3.1 Skenskrivning

Personer som finns i Sverige men som medvetet skrivit sig på fel adress. Skenskrivning beror på uppsåt att orätt få ekonomiska eller andra fördelar för egen eller anhörigs vinning.

Tänkbara orsaker till skenskrivning

- fusk med bidrag och ersättningar
- hålla sig undan kronofogden eller annan borgenär
- hålla sig undan hot
- kunna arbeta svart
- fuska med skatteavdrag och/eller skattedebitering
- uppnå förmåner som inte är ekonomiska
- slippa utgifter

8.3.2 Glömt att anmäla flyttning inom Sverige

Folkbokföringsfelet orsakas av personer som av okunnighet eller oaktsamhet inte anmält flyttning.

Tänkbara orsaker till att inte anmäla flyttning

Slarv och/eller okunnighet främst bland:

- Studenter
- Äldre/personer i äldreboende
- Uteliggare och vagabonder
- Personer som sällan medverkar i samhället

9 Hur tänker bidragsfuskare?

Försäkringskassan i Värmlands län genomförde under 1999 en studie för att ta reda på vad som ligger bakom fusk och överutnyttjande av socialförsäkringen (bostadsbidrag, tillfällig föräldrapenning/sjuklön, underhållsstöd och livränta). Studien bygger på intervjuer med personer som fastnat i kassans kontroller och genomfördes med hjälp av Centrum för tjänsteforskning och Institutionen för arbetsvetenskap vid Karlstads universitet.¹⁰

Det finns ett nära samband mellan Försäkringskassans och andra myndigheters utbetalningar från trygghetssystemen och Skatteverket verksamhet. Inkomsttaxering och folkbokföring utgår grund för de flesta inkomst- och bostadsrelaterade bidrag och ersättningar. I många fall samverkar fusk med folkbokföring eller svartarbete med bidragsfusk.

9.1 Sammanfattning och slutsatser

Motiven till bidragsfusk är i rapporten redovisade i individrelaterade faktorer respektive strukturella faktorer. De individuella och strukturella motiv som kom fram i rapporten sammanfattas i följande figur.

Slutsatserna i rapporten, Hur tänker bidragsfuskare?, har relevans även för fusk inom folkbokföringen. Många av felen inom folkbokföringen beror på okunnighet om reglerna och svårigheter att överblicka vilka konsekvenser en ändrad folkbokföring få för individen. Detta gäller främst för studenter som inte skriver sig på studieorten, men även personer som flyttar ut ur landet utan att anmäla det. Här har folkbokföringen en utmanande uppgift att nå ut till dessa grupper med information om reglerna och kanske också hjälpa till med information om vilka konsekvenser en ändrad folkbokföring har för den enskilde.

Bilden vi fått av den som medvetet folkbokför sig på fel fastighet eller annan adress än där han bor är en person som har dålig ekonomi och/eller stor försörjningsbörda. Normer och värderingar styr också, inom vissa grupper anser man det acceptabelt att fuska eftersom ”Alla andra gör det”. Vår uppfattning är att problemen med skenskrivning är störst inom storstadsområdena där den sociala kontrollen är liten.

¹⁰ Hur tänker bidragsfuskare? Bevekelsegrunder för fusk och överutnyttjande, Birgitta Eriksson och Patrik Larsson, Värmlands läns allmänna försäkringskassa, Rapport nr 18, 2000

<i>Individrelaterade motiv</i>	<i>Strukturella motiv</i>
<p>Personligheten Tanklöshet Benägenhet att chansa Girighet</p> <p>Privatekonomi Dålig ekonomi Värna om sin välfärd</p> <p>Normer och värderingar Alla andra gör det</p> <p>Avståndet mellan individ och samhälle Avståndet till handläggare Förtroendeklyftor</p>	<p>Social kontroll</p> <p>Institutionella faktorer Byråkrati Brister i kontrollsystemet Okunnighet</p> <p>Politiska och kulturella faktorer Bristande rättvisa</p>

9.2 Personligheten

Personligheten som motiv anknyter till de traditionella förklaringarna om att brottslingen har någon form av missanpassning och bygger således på tanken att det är vissa personlighetstyper som ständigt återkommer i fuskmanhang. Sådana personlighetstyper skulle kunna utgöras av personer med omätliga penningbehov, de slarviga eller de som är mer riskbenägna än andra. De personlighetstyper som enligt rapporten bidragit till överutnyttjande och/eller fusk utgörs av tanklöshet, benägenhet att chansa samt girighet.

9.2.1 Tanklöshet

Den tanklöse är en person som inte lämnar in uppgift om ändrad inkomst eftersom han eller hon helt enkelt inte tänkte på det. Tanklösheten kan illustreras av en yngre man som fick bostadsbidrag under sin studietid. Han arbetade under loven – ett arbete som kom att sträcka sig in över terminen. Eftersom han bara jobbar sporadiskt så har han ingen tanke på att dessa inkomster skulle kunna påverka bostadsbidragets omfattning.

9.2.2 Benägenhet att chansa

En chansare ser det hela som ett spel där det ligger i reglerna att man försöker få så mycket som möjligt. Risktagandet utgör ett sätt att isolera sig från ansvar och skuld känslor på det emotionella planet. Genom att se fusk som en del i ett spel, så distanserar man sig från själva handlingen. Har man otur eller om motparten är duktigare så åker man dit. Det ingår i spelet.

9.2.3 Girighet

När det gäller girighet visar rapporten inte några tydliga exempel. Det beror med största sannolikhet på att många av dem som kommer i kontakt med socialförsäkringssystemet tillhör dem som har det sämst ställt. Girighet är snarast ett drag som förknippas med dem som har det gott ställt och ändå vill ha mer.

Till skillnad från chansaren isolerar sig inte den girige från sina handlingar. Snarare tillägnar han eller hon sig brottet som sitt eget.

9.3 Privatekonomi

Denna förklaring kan knytas an till en annan av de traditionella förklaringarna bakom brott, nämligen fattigdom. Resonemanget baseras på att det är människor med dålig ekonomi som fuskar för att få pengar till livsnödvändigheterna. Omvänt gäller att motivet också kan bestå i att försöka värna om och upprätthålla en god ekonomi.

9.3.1 Dålig ekonomi

Den dåliga ekonomin är ett återkommande tema i rapporten. De som förenar de intervjuade är den akuta bristen på pengar och svårigheten att se något annat försörjningsalternativ. Resultatet antyder att de yngre är mer medvetna om var gränsen för fusk och överutnyttjande går.

9.3.2 Värna om sin välfärd

Andra motiv finns bland dem som vill bättra på sin ekonomiska situation, vilken i sig inte behöver vara dålig. I stället handlar det om att värna om sin och de sinas välfärd.

9.4 Normer och värderingar

Ett samhälles normer och värderingar antas ha en central betydelse för bidragsfusk och/eller deltagande i den svarta ekonomin. Dessa normer och värderingar ligger i skärningspunkten mellan individen och samhället, men rapporten lägger dem på individnivån, med motiveringen att det är den enskilde som införlivar dem i dennes konstruktion av den egna sociala verkligheten. Det kan vara så att det föreligger strukturella förutsättningar för fusk, men den enskilde individens normer och värderingar omfattar inte sådana handlingar och då sker det inte heller. Normer och värderingar kan alltså verka både som pådrivande och återhållande i fusksammanhang. Brottslighet är ett inlärt beteende eller något som man införlivar.

9.4.1 Alla andra gör det

I rapporten har man stött på att personer legitimerar sitt handlande genom att hänvisa till att många andra gör likadant. Oegentligheter som man uppfattar att många andra ägnar sig åt blir alltså tillåtna för en själv. Detta bekräftas av forskare som studerat skattefusk och som menar att personer som tror att andra fuskar ökar sin benägenhet att fuska.

9.5 Avståndet mellan individ och samhälle

Denna förklaringsfaktor befinner sig, likt normer och värderingar, mellan individ och samhälle. Den bygger på att tanken om att inställningen till fusk påverkas av det mentala och geografiska avståndet till de bestämmande. Förklaringen grundar sig alltså på bristen på samhörighet mellan de styrande och deras utformning av politiken. Det finns även forskare som menar att det inte finns några som helst tecken på att fusk skulle ha kopplingar till missnöje med det politiska systemet.

9.5.1 Avståndet till handläggare

En anledning till att man tar tillfället i akt att tillskansa sig för mycket ersättning består i att man inte känner att det drabbar någon enskild individ. Rapporten framför tesen att försäkringsbedrägerier tilltar eftersom försäkringsbolagen har förlorat folkrörelseprägel i takt med att de blivit större och mer kommersialiserade, vilket gör det lättare att fuska. Däremot värderas egendomsbrott och brott som riktar sig mot privatpersoner strängare än brott mot myndigheter och företag.

9.5.2 Förtroendeklyftor

Nära den geografiska närheten finns den mentala, vilket kan uttryckas som medborgarnas förtroende för de styrande och deras utformning av politiken. Detta kallar Rothstein¹¹ vertikal tillit, till skillnad från horisontell tillit som innebär benägenheten att lita på sina medmänniskor. Rothstein hävdar att det finns ett samband mellan de olika typerna av tillit, dvs. har man hög horisontell tillit så tenderar man att ha hög vertikal tillit. Av resonemanget följer att goda personliga kontakter med handläggare kan leda till ökat förtroende för verksamheten.

9.6 Social kontroll

Med social kontroll avses främst i vilken utsträckning andra – och framför allt individens närmaste omgivning – har kännedom om vilka faktiska omständigheter som råder i den enskildes liv. Om grannen vet om att jag bor ihop med min familj, trots att jag skiljt mig, enkom i syfte att få bostadsbidrag och underhållsstöd så utövar grannen denna sociala kontroll. De intervjuade i rapporten påtalar inte explicit den sociala kontrollen, däremot antyds avsaknaden av social kontroll.

9.7 Institutionella faktorer

Till de strukturella motiven bakom fusk räkas även de institutionella faktorerna, vilka utgörs av olika förhållanden som följer av stiftade lagar, regler och förordningar. För vissa kan regelverket upplevas svårbegripligt och i andra fall kan konsekvenserna av regelutformningen bli sådana att individer upplever en ohållbar situation socialt och/eller ekonomiskt.

9.7.1 Byråkrati

Byråkratin handlar om att man tycker att handläggningstider är långa, att man måste lämna samma uppgifter på olika håll, eller till och med att uppgifterna beräknas på olika sätt. Byråkratin kan inte ses som ett direkt motiv till fusk. Däremot utgör det ett skäl till överutnyttjande (även underutnyttjande).

9.7.2 Brister i kontrollsystemet

Det var i rapporten inte ovanligt att de intervjuade utgått från att Försäkringskassan har rigorösa kontrollsystem för att förhindra fusk. Därför är man inte så noga med att anmäla förändringar. Man utgår från att kassan reglerar felaktigheter så att man får rätt bidrag. Korpi¹² kopplar åtgärder mot fusk till allmänhetens förtroende för socialpolitiken och menar att vi med alla medel måste bekämpa missbruk, fusk och bedrägeri för att inte undergräva förtroendet.

9.7.3 Okunnighet

Det är inte alltid självklart att avgöra om ett motiv att fuska går att härleda till individuella eller strukturella faktorer. Okunnighet är ett exempel på när indelningen kan ifrågasättas. Å ena sidan ligger det nära tanklöshet som är en individuell faktor. Det åligger ju också individen att hålla sig informerad om de regler och lagar som gäller. Å andra sidan har det att göra med i vilken utsträckning Försäkringskassans information når ut till medborgarna.

¹¹ Rothstein, Bo, "Sociala fällor och tillitens problem" i SOM-rapport nr 18, Göteborgsuniversitet, SOM-institutet, 1996

¹² Korpi, Walter, "Är det svenska socialförsäkringssystemet långsiktigt ohållbart?" i Karlsson, Nols, "Sveriges framtida socialförsäkringssystem", Stockholm City University Press, 1996

9.8 Politiska och kulturella faktorer

De politiska och kulturella faktorerna är nära kopplade till normer och värderingar. De politiska och kulturella faktorerna belyser dock andra aspekter. De politiska faktorerna tar t.ex. upp ideologiska överväganden. De med borgerliga värderingar uppger sig t.ex. vara något mer benägna att uppge felaktiga uppgifter i sin deklaration än de med socialistiska värderingar. Förhållandet är det omvända när det gäller bostadsbidrag. En bidragande förklaring är förstås vilka möjligheter som står till buds.

De kulturella faktorerna behandlas av Coleman¹³ som menar att s.k. white collar crime till stora delar kan förklaras av att man där lever i en utpräglad konkurrenskultur. Å ena sidan fostras medborgarna med krav på sig att vara framgångsrika och att lyckas materiellt. Å andra sidan så verkar det än viktigare att åtminstone inte framstå som en förlorare eller att vara sämst. Samhällsklimatet ger upphov till en rad frestelser att ta genvägar.

9.8.1 Bristande rättvisa

En ideologisk aspekt, eller om man så vill, ett uttryck för att vår kultur är att det ska råda rättvisa. Man kan se bidragssystemet som ett spel, men ett spel där det inte råder rättvisa, därför att staten inte följer spelreglerna. Det innebär – som individen ser det – att han inte heller behöver göra det.

9.9 När uppstår fusk och överutnyttjande av bidrag?

I rapporten konstateras att om resultatet av underökningen knöts till traditionella kriminologiska förklaringar så kan man konstatera att det inte enbart är fattigdom eller olika former av missanpassning som förklarar fusk och överutnyttjande. Vilka motiv är det som är viktigast när man fuskar eller överutnyttjar socialförsäkringssystemet? Andra frågor gäller vilka motiv som samverkar och vilka som motverkar varandra, helt klart är det så att t.ex. social kontroll, normer och värderingar skapar starka etiska barriärer som motverkar fusk. Men vad river ned dessa barriärer?

9.10 En spekulativ typologi

I rapporten görs ett försök att illustrera fuskaren i idealtypiska personer. Försöket har sina begränsningar eftersom en och samma person kan ha flera motiv för sitt handlande.

- *Värnaren* är en person som värnar sig själv och familjen. Typiskt agerande här är att man låter bli att ta upp vissa inkomster eller tillgångar eftersom de har med familjen att göra.
- *Den girige* står nära värnaren, men penningbehovet är omätligt och han eller hon tar varje möjlighet att tillskansa sig ytterligare medel
- *Den desperate* är en person som sitter illa till ekonomiskt och genom att lämna en oriktig uppgift till Försäkringskassan gräver ett hål för att fylla ett annat. Man kan till och med vara fullt medveten om att pengarna kommer att krävas tillbaka.
- *Chansaren* ser det hela som ett spel där det ligger i spelets regler att man försöker få ut så mycket som möjligt

¹³ Coleman, James, "The Criminal Elite – The Sociology of White Collar Crime, New York, St Martins Press, 1985

- *Den tanklöse* är en person som inte lämnar in uppgift om ändrad inkomst eftersom han eller hon helt enkelt inte tänkte på det.
- *Den okunnige* har dålig kunskap om reglerna för det aktuella bidraget och kan exemplifieras av en person som uppgivit en inkomst, men som blivit återbetalnings-skyldig till följd av att han eller hon tjänat för mycket totalt sett under året.

10 Sammanställning av gjorda kontrollinsatser inom folkbokföringen

10.1 Inledning

Det är först på senare år som folkbokföringen varit med i de riksgemensamma planerna för information och kontroll, den s.k. riksplanen. Det har fått till följd att det inte finns rapporter över gemensamma insatser för längre tid tillbaka än 2003.

Data som skulle kunna användas för uppföljning och analys är mindre användbart då det finns skillnader mellan regioner och i vissa fall mellan kontor i samma region hur diarieföring och registrering av orsakskoder görs. Skillnaderna försvårar en jämförande analys och en uppräknig av iakttagna fel och resultat av olika aktiviteter till riksnivå. Ytterligare en svårighet vi stött på i arbetet med att kartlägga felet i folkbokföringen är hur rapporteringen av regionala och riksgemensamma aktiviteter utförmats. Regionerna har ett åtagande att rapportera resultatet men i nästan alla rapporter saknas uppgifter om hur urvalet av kontroll-objekt gått till, hur man avgränsat delmängden som slutligen kontrollerats. Det är därför mycket svårt att skatta eller ens räkna upp felet ens i en regional delpopulation utifrån rapporterna.

Vad vi gjort kan liknas vid att lägga ett pussel där många bitar fattas. Vad som åstadkoms blir då snarare en riskanalys än en beräkning av felets storlek. Med riskanalysen som grund gör vi en grov uppskattning inom vilka intervall felet kan ligga. Det finns dock områden där underlaget är så osäkert att vi inte vågar oss på en uppskattning. Många av felen eller riskområdena överlappar varandra och det medför också att uppskattningarna blir osäkra.

Vi har ”dammsugit” Skatteverket på rapporter över aktiviteter för att minska folkbokföringsfelet. Vi har även tagit del av äldre rapporter om folkbokföringskontroll. SCB har hjälpt oss med viss analys av retur av röstkort.

Strukturen i detta avsnitt följer den riskvärdering som gjorts av utskottet för folkbokföring i samband med verksamhetsplaneringsprocessen för 2007. Syftet är att denna analys ska vara jämförbar med utskottets riskanalys och att den tillsammans med övriga kvalitativa data i kartläggningen ska ge en bättre bild av folkbokföringsfelet än vad som funnits tidigare.

10.2 Folkbokförda i Sverige men bor inte här (övertäckning)

Sammanfattning

Den senaste beräkningen av övertäckningen som SCB gjort indikerar att övertäckningen kan uppgå till 35 000 personer. SCB:s beräkning omfattar bara personer i yrkesaktiv ålder och således finns inte pensionärer med i beräkningen. Skatteverket beräkning av övertäckningen bland dem som är maskinellt nolltaxerade ligger i intervallet 25 000 - 35 000 personer. Inte heller denna beräkning omfattar pensionärer. Vid en uppskattning av hur många som övertäckningen lägst uppgår till måste man därför justera för pensionärer som flyttat ut ur Sverige utan att anmäla det. Ett rimligt antagande kan vara att det finns 5 000 pensionärer som flyttat ur landet utan att ändra folkbokföringen. Den högsta beräkningen av övertäckningen framgår av rapporten ”Efterkrigstidens invandring och utvandring”. Enligt denna uppgår övertäckningen till 100 000 individer.

Skatteverket har vid två tillfällen gjort omfattande bosättningskontroller (1995 och 2005) där bl.a. Sollentuna kommun ingått. Vid den första undersökningen ansåg dåvarande Riksskatteverket att övertäckningen var lägre än SCB:s beräkningar för riket totalt. Den senare undersökningen som omfattar Sollentuna visar på en betydande övertäckning då hela 95 procent av bosättningsutredningarna ledde till utskrivning ur landet. Det motsvarar 19 procent av urvalet och överstiger således dåvarande Riksskatteverkets uppskattning 1995 att övertäckningen kunde uppgå till 4 procent för vissa grupper.

Övertäckningen i folkbokföringen ligger troligtvis i intervallet 40 000 – 100 000 individer

Olika skattningar från SCB

Statistiska Centralbyrån (SCB) har vid flera tillfällen försökt uppskatta hur stor övertäckningen är i befolkningsregistret. Redan 1995 skattades övertäckningen¹⁴ till cirka 40 000 bland de utrikes födda. I en fördjupad studie¹⁵ från 1999 beräknades att övertäckningen låg inom intervallet 25 000 – 50 000 personer. I denna rapport undersöktes dödstalen för olika grupper. Rapporten visade på orimligt låga dödstal för en del utomnordiska invandrargrupper som är väsentligt lägre än för infödda svenskar i motsvarande åldrar. Detta är motsägelsefullt dels eftersom det finns statistik på att infödda i Sverige har bland de lägsta dödstalen i världen, dels att studier visar på ett dåligt hälsotillstånd för dessa invandrargrupper. SCB beräknade avvikelser för de utomnordiska invandrarna till 6-8 procent, men framförde en hypotes att övertäckningen för utrikes födda kunde vara så stor som 10 procent.

Dåvarande Riksskatteverket delade inte SCB:s uppfattning om storleken av övertäckningen. Detta ledde till att Riksskatteverket genomförde en undersökning av bosättningen i landet för personer med utomnordisk födelseort vid dåvarande skattekontoret i Sollentuna. Undersökningen visade att 4 procent i ett slumpmässigt urval antogs vara felaktigt folkbokförda i Sverige. Resultatet av undersökningen kunde dock inte överföras till riksnivå. Resultatet av undersökningen samt förslag till lagändringar för att förbättra folkbokföringskontrollen överlämnades till Finansdepartementet.¹⁶ Förslagen ledde inte till någon ändring av folkbokföringsförfattningarna.

I en senare rapport har SCB via olika indikatorer försökt att på nytt uppskatta övertäckningen i folkbokföringen. SCB har utgått från olika register. Tanken bakom undersökningen är att en person i yrkesverksam ålder sätter spår i vart fall i något svenskt register. Även om personen inte har skattepliktiga inkomster eller skattefria transfereringar så är man troligen registrerad som inskriven vid arbetsförmedlingen eller för utbildning. Efter denna selektering återstod 35 000 personer som med stor sannolikhet inte längre finns i landet. Det finns dock personer i övertäckningen som inte fångas med denna metod. Det handlar dels om personer som lämnat Sverige under det undersökta året med avsikt att bosätta sig utomlands i minst ett år utan att ha blivit avregistrerade som utvandrare, dels om pensionärer med inkomst som bor utomlands utan att ha blivit avregistrerade.

¹⁴ Brister i folkbokföringen. Metodrapport från BoR-avdelningen 1995:2, SCB

¹⁵ Täckningsproblem i Registret över totalbefolkningen RTB med undertiteln, Skattning av övertäckningen med en indirekt metod, Jan Qvist, R&D Report 1991:1, SCB

¹⁶ Riksskatteverket, Skrivelse, 1996-09-05, Dnr 6705-96/900

I en SCB-rapport från 2004, "Efterkrigstidens invandring och utvandring"¹⁷ uppskattas övertäckningen till 100 000 individer. I rapporten görs en analys av svensk migrationsstatistik och en sammanställning av uppgifter från andra länders statistikmyndigheter. Enligt svenska uppgifter finns det 200 000 svenskar, personer som är födda i Sverige, som är bosatta utomlands. Enligt de utländska statistikmyndigheterna och kalkyler för de länder där det saknas uppgifter är antalet utomlands bosatta svenskar 300 000. Uppgifterna grundar sig på en rapport¹⁸ från OECD där man gjort en sammanställning för 27 av de 29 OECD-länderna. I rapporten tolkas avvikelserna som att det finns cirka 100 000 personer som är övertäckta i befolkningsregistret.

I rapporten konstateras att Sverige brister i sin rapportering till FN. De senaste tio åren har Sverige inte kunnat rapportera statistik om antalet hushåll, familjer och lägenheter på grund av utebliven folk- och bostadsräkning.

Övertäckning leder till felaktig statistik

I en artikel i Dagens Nyheter¹⁹ gör Jan Ekberg, professor i nationalekonomi vid Växjö universitet och Åke Nilsson demografikonstult och författare till SCB-rapporten en sammanfattning av rapporten.

Överskattningen beror enligt artikeln på att utomnordiska individer står kvar som folkbokförda i Sverige utan att längre vara bosatta här. Många torde redan vara avlidna och överskattningen är ungefär lika fördelad mellan infödda och utomnordiska invandrare.

Övertäckningen får, enligt artikelförfattarna, flera konsekvenser. Den demografiska forskningen och arbetsmarknadsforskningen försvåras eftersom dödlighetstal, fertilitetstal och uppgifter om sysselsättning i många fall blir alltför låga. Sannolikt överskattas också fattigdomen bland utomnordiska invandrare eftersom den procentuella överskattningen bland dessa grupper är så stor. Av dem som står kvar som folkbokförda men inte bosatta här kan många antas ha inga eller endast låga registrerade inkomster i Sverige. Detta kan medföra krav på inkomstpolutiska åtgärder som grundar sig på felaktig statistik.

Dessutom nämner författarna att antalet folkbokförda ingår i underlaget för det kommunala skatteutjämningsystemet. De antar att avvikelserna mellan folkbokförda och bosatta är större i storstadsområdena och konstaterar att omfördelningen av de många miljarder som hanteras i utjämningsystemet baseras på ett bräckligt underlag

Maskinellt nolltaxerade

Skatteverket har för taxeringsåret 2004 gjort en undersökning av personer som normalt inte behöver lämna deklaration, s.k. maskinellt nolltaxerade²⁰. Det handlar främst om personer där skatteverket inte har någon indikation om ekonomisk aktivitet i form av kontrolluppgifter eller bedriven näringsverksamhet. Resultatet av kontrollen som grundar sig på slumpmässiga urval visar att 20-25 procent av de maskinellt nolltaxerade i yrkesverksam ålder (25-60 år) antingen utvandrat eller har oklar vistelseort. Detta motsvarar uppräknat till riksnivå i storleksordningen 25 000 till 35 000 personer.

¹⁷ Efterkrigstidens invandring och utvandring, Åke Nilsson, Demografiska rapporter 2004:5, SCB

¹⁸ Counting Immigrants and Expatriates In OECD Countries: A New Perspective by Jean-Christophe Dumont (OECD) and Georges Lemaître (OECD) OECD Directorate for Employment Labour and Social Affairs, DELSA, www-oecd.org/dataoecd/27/5/33868740.pdf

¹⁹ Dagens Nyheter, Dagens debatt, "Svensk folkmängd felräknad med 100 000 invånare", 2005-07-05

²⁰ Svartköp och Svartjobb i Sverige, Del 1: Undersökningsresultat, Rapport 2006:4

Olika skattningar hos Skatteverket

Folkbokföringskontrollen under 2005 av de maskinellt nolltaxerade i Järfälla och Sollentuna visade på ett stort folkbokföringsfel. Den metod som användes liknar ett slumpmässigt urval. Efter en gallring av personer som hade en förklarad försörjning återstod 1 208 nolltaxerade. En fjärdedel av dem bedömdes ha osäkra bosättningsförhållanden. För samtliga dessa personer samtliga gjordes bosättningsutredning. Hela 95 procent av de 301 bosättningsutredningarna ledde till beslut om ändrad folkbokföring. Totalt ändrades folkbokföringen för 286 personer varav 226 bedömdes inte vara bosatt i Sverige. Det motsvarar 19 procent av urvalsgruppen som saknade förklarad försörjning.

I det följande görs en genomgång av vad Skatteverket vet om folkbokföringsfelet i form av övertäckning för nedanstående riskområden. Redogörelsen bygger vidare på innehållet och har i huvudsak samma struktur som den riskvärdering Skatteverket gjort för att nå målet att minska folkbokföringsfelet genom olika aktiviteter under 2007. Under varje avsnitt redogörs för den kunskap Skatteverket fått genom tidigare aktiviteter. Redogörelsen bygger främst på återrapporteringar från riksgemensamma kontroll- och informationsaktiviteter samt externt inhämtad data.

Disposition av avsnittet om övertäckning

1. Invandringar
2. Inte förnyade tillfälliga uppehållstillstånd
3. Gift med aldrig folkbokförd person
4. Utvandring utan anmälan
5. Avregistrerade hos försäkringskassan men fortfarande folkbokförd
6. Barn som uteblir vid skolstarten
7. Maskinellt nolltaxerade
8. Röstkortsreturer
9. Slutskattsedelsreturer
10. Interna signaler

10.2.1 Invandringar

Det finns risk att personer som invandrar till Sverige folkbokförs felaktigt. Det handlar främst om följande fall:

- personer som ska vistas i Sverige kortare tid än ett år folkbokförs felaktigt här
- personer som har dubbel bosättning med huvudsaklig bosättning i utlandet folkbokförs i landet.
- skeninvandringar där personer som inte alls bor i Sverige folkbokförs
- tilldelning av samordningsnummer/SINK-beslut (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta) sker felaktigt till personer som borde folkbokföras då de ska vistas i Sverige i ett år eller mer.²¹

Nästan ingen kontroll av invandringsärenden idag

Idag sker ingen löpande kontroll av invandringsärenden. Systematisk kontroll av vissa invandringar har dock skett i dåvarande Malmöregionen och nu i Södra Regionen. Se nedan under rubriken skeninvandringar.

²¹ EG-direktiv 2004/38

En felaktig folkbokföring av personer som inte alls eller bara delvis bor i Sverige beror på Skatteverkets interna uppföljningskrav och den stora mängden ärenden. Målvärden finns för invandringsärenden att de ska handläggas inom sex dagar. Handläggare anser sig inte hinna med att utreda personers bosättning inom denna tid. Felaktigheterna beror även på ovana att bedöma bosättning hos de handläggare som tar emot invandringsärenden samt på bristande utredningsmetodik på området.

Skeninvandringar

Skatteverket i dåvarande Malmöregionen har sedan september 2003 fortlöpande gjort kontroll av invandringar från på grund av en hög frekvens av skeninvandringar från Danmark. Under 2005 genomfördes en regional aktivitet där 332 invandringar från Danmark granskades. Drygt en tredjedel av dessa (113) personer fick avslag på anmälan om flyttning till Sverige och folkbokfördes sålunda inte²². Problemet med skeninvandring bedöms inte vara av ringa omfattning.

Följande citat är hämtat från den danska tidningen Politikens nätupplaga den 24 maj 2004²³.

"En stor del af de danskere, som tilmelder sig det svenske folkeregister, gør det udelukkende for at få en lav skat og mulighed for at købe billige biler og undlader derfor at flytte til Sverige.

I annoncer i dansk presse markedsføres svenske adresser for 1.500 svenske kroner om måneden, svarende til omkring 1.200 kroner. Annoncerne har blandt andet været bragt i Berlingske Tidende og gratisavisen Urban, skriver det svenske nyhedsbureau TT".

Enligt en artikel i Sydsvenska Dagbladet²⁴ har danska myndigheter reagerat kraftigt på de ökade skenskrivningarna av danska medborgare i Skåne. En domstol i Danmark, Köpenhavns Byret, har beslutat att skenskrivning i Sverige ska leda till miljonböter. Man hoppas därmed att den danska flyttströmmen till Skåne ska försvagas. En dansk medborgare har dömts till 1,4 miljoner danska kronor i böter för att ha haft en falsk folkbokföringsadress i Sverige för att köpa en lyxbil till svenskt pris. I artikeln uppges att under de sex senaste åren har fler än 14 000 danskar flyttat till Sverige. Men många flyttar inte på riktigt utan använder en adress i Skåne för att skaffa sig uppehållstillstånd för en invandrad maka eller make eller för att köpa en bil till svenskt pris.

Skeninvandring, framförallt från de nordiska länderna, är svår att rätta till i efterhand och tar lång tid att utreda då det andra nordiska landet måste registrera in personen på nytt innan han kan avregistreras från Sverige.

Felaktiga SINK-beslut

Problem inom SINK-området orsakas av dålig kännedom om folkbokföringsreglerna hos de handläggare som har rätt att rekvirera samordningsnummer. Medvetet fusk med SINK för att få skattemässiga fördelar kan även finnas. Bristande samarbete inom skattekontoret mellan

²² Slutrapport regionaktivitet 2005 internordisk flyttning

²³ www.politiken.dk

²⁴ Jakt på danska fuskare, Sydsvenska Dagbladet, 2005-03-31

beskattning och folkbokföring kring utredningar av förnyade SINK-beslut och samordningsnummer är ytterligare en orsak till problem.

Det går inte att maskinellt ta fram uppgift om antalet ansökningar eller beslut om SINK ur Skatteverkets uppföljningssystem. Det som registreras i systemet är antalet kontrolluppgifter där lagen tillämpats. Totalt lämnades det cirka 29 500 SINK kontrolluppgifter under 2005²⁵. Riskområdet är således ganska stort.

10.2.2 Inte förnyade tillfälliga uppehållstillstånd

Nytt EG-direktiv ger sämre förutsättningar för kontroll av folkbokföringen

Med det EG-direktiv som trädde i kraft den 30 april 2006 avskaffades kravet på uppehållstillstånd för EU-medborgare och vissa anhöriga till dem. Tidigare krävdes som regel ett uppehållstillstånd på minst ett år för att personen skulle folkbokföras. Personerna behöver nu bara registrera sig hos Migrationsverket. Medföljande familjemedlemmar som make, maka, sambo, barn under 21 år och föräldrar som är beroende av sina barn för sin försörjning behöver inte heller uppehållstillstånd. Detta kan leda till en sämre kontroll av vilka som ska folkbokföras då uppgift om en vistelses längd inte framgår av ett uppehållstillstånd eller fås via Migrationsverket. Personen kan även ha svårt att få information om att han eller hon ska anmäla inflyttning och ansökan sker istället om samordningsnummer/SINK genom arbetsgivare. Kontroll av personer som lämnat landet utan att anmäla detta försvaras då Migrationsverket inte längre beviljar uppehållstillstånd för dessa personer och därmed inte kommer att ha uppgifter om tillstånd som inte förnyats.

Inte förnyade tillfälliga uppehållstillstånd (TUT)

Migrationsverket tillhandahöll tidigare på begäran från Skatteverket listor på personer vars uppehållstillstånd har gått ut. På listorna fanns uppgift om namn, personnummer samt hur länge uppehållstillståndet gällde. Vid kontroll mot inkomsttaxeringen har det visat sig att ett stort antal personer haft inkomster i Sverige efter det att uppehållstillståndet gått ut. De flesta av dessa personer var EU-medborgare som stannat kvar och arbetat i Sverige utan uppehållstillstånd.

Det fanns tre olika grupper av personer från de s.k. TUT-listorna:

- EU-medborgare som bor och arbetar i Sverige utan att vara medvetna om att de måste ha uppehållstillstånd. Denna grupp kommer att upphöra på grund av de nya reglerna i EG-direktivet,
- personer som varit bosatta i Sverige t.ex. studenter, som har lämnat landet utan att anmäla flyttning och
- övriga, däribland flyktingar som håller sig gömda.

Personer som lämnat landet utan att anmäla flyttning

Som tidigare nämnts behöver en EU-medborgare inte längre ha uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Istället har begreppet uppehållsrätt införts, en självständig rätt att uppehålla sig i Sverige. Uppehållsrätten, till skillnad från uppehållstillståndet, kräver ingen förlängning. De nya reglerna för uppehållsrätt avser att underlätta den fria rörligheten inom EU.

²⁵ GIN skatt tabell B.11

Den nya lagstiftningen kommer naturligtvis att påverka antalet personer på TUT-listorna, eftersom EU medborgare inte längre kommer att finnas med. Däremot kommer risken att EU-medborgare som flyttar från Sverige inte anmäler flyttning att öka. Dessa personer är svåra att upptäcka eftersom Migrationsverket inte längre kommer att ha någon löpande kontakt med dem. TUT-listorna kommer trots detta att vara granskningsvärda, då personer som inte är medborgare i EU i många fall får tillfälliga uppehållstillstånd.

Migrationsverket har numera skyldighet att på eget initiativ underrätta Skatteverket om en folkbokförd utlänning som inte förnyat sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd. Skatteverket kan nu löpande kontrollera bosättningen för de personer som omfattas av underrättelsen. Uppskattningsvis kan det röra sig om cirka 100 personer per månad.

Kontroller av TUT-listor visar på ett stort folkbokföringsfel

Inom ramen för projektet ”Kontrollfunktionen i staten” gjorde Riksskatteverket kontroller av bl.a. invandringsärenden avseende utomnordiska medborgare vars tidsbegränsade uppehållstillstånd gått ut. Resultatet av projektet blev att cirka 25 procent av invandringsärenden med begränsad vistelsetid medförde avregistrering från folkbokföringsregistret.

I rapporten gjordes en beräkning av hur stort felet var i hela riket. Omräknat till rikssiffror för 1997 var 1 592 personer, som inte var bosatta i Sverige, felaktigt folkbokförda här.²⁶

Efter en genomgång av TUT-listorna som har gjorts i Västra regionen kan konstateras att folkbokföringen inte återspeglar den faktiska bosättningen. Drygt hälften av personerna på listorna hade flyttat från Sverige utan att anmäla flyttning.

Västra regionen har 2006 påbörjat en ny kontrollinsats med utgångspunkt i uppgifter från Migrationsverket. På listan fanns ca 3 700 personer, varav 950 hade fullständigt personnummer. Gallring har gjorts av dem som redan utvandrat, avlidit eller enbart haft tillfälliga personnummer. Därefter fanns ca 900 personer att kontrollera. 57 procent av utredningarna (cirka 500 ärenden) har medfört beslut om ändrad folkbokföring eller avregistrering. Det finns även ett stort antal EU-medborgare vars uppehållstillstånd har upphört fortfarande är bosatta och vistas i Sverige. För den sistnämnda kategorin handlar det varken om folkbokföringsfel eller skattefel eftersom personerna är folkbokförda i Sverige och arbetar här. Felet består istället av att EU-medborgarna inte känt till att de måste ha ett giltigt uppehållstillstånd.

10.2.3 Utvandring utan anmälan

Inom riskområdet för felaktig folkbokföring genom övertäckning är utvandring utan anmälan den dominerande risken. Skatteverket har svårt att nå ut med information till personer som står i begrepp att lämna landet att de ska anmäla detta till folkbokföringen. Aktiviteter som riktat sig till personer som studerar utomlands visar att många fel beror på okunskap om reglerna.

Oavsiktliga fel

Många tror att de inte behöver anmäla utflyttning eftersom de är svenska medborgare. De tror att Skatteverket redan känner till att de flyttat utomlands eftersom de anmält utflyttning till annan myndighet. Vidare råder det okunskap om vilka regler som gäller vid studier utomlands under mer än ett år. En vanlig uppfattning är att en anmälan till posten är tillräcklig eftersom man trott att folkbokföringssystemet enbart är till för att posten ska komma till rätt adress.

²⁶ Rapport ”Folkbokföring – samverkan med Migrationsverket, underlag till ev. beslut om maskinellt informationsutbyte”, 2002-03-25

Avsikliga fel

De finns personer som vill fortsätta att ta del av det svenska socialförsäkringssystemet trots att de inte längre är bosatta här. Det finns även andra skäl och missuppfattningar till att man medvetet låter bli att anmäla utvandring. Unga studenter som vill kunna utnyttja sina föräldrars försäkringar. De studerande tror att de inte får studiemedel om de är anmälda som utflyttade. Missuppfattning om att man förlorar sitt svenska medborgarskap vid utflyttning. Vidare har man funnit personer som vill behålla sitt uppehållstillstånd i Sverige trots att man flyttat till ett annat land.

Skatteverket genomförde en aktivitet under 2003 som riktade sig mot fel i folkbokföringen vid studier utomlands. Aktiviteten riktade sig främst till dem som gjort oavsiktliga fel. Underlag för kontrollen utgjordes främst av material från CSN och avsåg uppgifter om studerande som fått studiemedel för studier utomlands under 2001 och 2002.

De aktuella studenterna fick ett vänligt formulerat brev som inte innehöll något om kontroll eller något hot om åtgärder från Skatteverket. Texten i brevet återges i utdrag nedan. I brevet gavs en kortfattad information om reglerna och hur man gör för att anmäla utflyttning.

Hejsan!

Vi är inte säkra på att alla vet vilka folkbokföringsregler som gäller när man studerar utomlands. Det är därför du får det här brevet från oss. Vi vill nämligen att alla ska göra rätt från början.

Har du flyttat utomlands och ska du vara borta ett år eller längre, t.ex. för att studera? Då ska du inte längre vara folkbokförd i Sverige. Grundregeln är nämligen att man ska vara folkbokförd där man bor.

Med vänliga hälsningar

SKATTEMYNDIGHETEN

P.S. Från Centrala studiestödsnämnden (CSN) har vi fått uppgift om att du studerar utomlands.

Andelen som frivilligt lämnade in en flyttningsanmälan var ganska hög och låg preliminärt på omkring 15 procent. Uppgiften är osäker eftersom inte alla regioner deltog i aktiviteten och någon sammanfattning eller utvärdering inte gjorts. Man kan dock konstatera att Skatteverket genom utskicket fått många att göra rätt på ett mycket enkelt och billigt sätt.

De som inte svarade på brevet utreddes vidare. Resultatet av de bosättningskontroller som gjordes medförde ändrad folkbokföring i 30 till 40 procent av fallen. På hela materialet var träffprocenten omkring 15 procent. I de flesta fallen blev personen registrerad som utvandrad.

En slutsats från projektet var att det behövs ett ökat samarbete med CSN. CSN skulle kunna bifoga en anmälningsblankett för flyttning till utlandet i sina beslut till dem som ska studera mer än ett år i utlandet.

Utvandring utan anmälan för personer är anställda inom EU

Enligt publikationen ”Svenskar i EU-institutioner/organ 2006”²⁷ utgiven av Sveriges ständiga representation vid europeiska unionen i april 2006 finns 1197 svenskar som är aktivt verksamma i EU:s olika institutioner.

Kontrollgruppen i Göteborg har under 2002 utrett 17 personer som var anställda vid EU. Av dessa 17 personer har en tredjedel avregistrerats. De övriga skulle vara folkbokförda enligt reglerna om dubbel bosättning eller för att personen var nationell expert med statligt tjänst i botten.

Kontrollgruppen i Göteborg ansåg att det inte granskningsvärt att kontrollera bosättningen för EU-anställda. En tredjedel av personerna var inte bosatta i Sverige och de har efter utsänt brev från folkbokföringen anmält flyttning till utlandet. Dessa personer har troligtvis nåtts lika lätt genom information via Utrikesdepartementet.

Nära 1 200 personer är anställda av EU-institutioner. Om relationerna är desamma som i kontrollen i Göteborg innebär det att cirka 400 EU-anställda felaktigt är folkbokförda i Sverige.

10.2.4 Gift med aldrig folkbokförd person

Inom folkbokföringen finns en presumtion att gifta makar anses bosatta tillsammans. Det finns dock undantag från presumtionen. Ett antal personer finns registrerade som gifta med aldrig folkbokförda personer (AFB). Det handlar främst om personer som vistas i Sverige för studier eller arbete där make/maka inte följer med. Risk finns att den person som är folkbokförd i Sverige, lämnar landet utan att anmäla utflyttning.

Två riskgrupper har identifierats:

- Personer som vistas en tidsbegränsad period i Sverige för att arbeta, studera eller forska
- Personer som är gifta med AFB, men som vill fortsätta att vara folkbokförda i Sverige för att kunna ta del av förmåner

Flera samordnade kontroller har visat att mellan 30 och 50 procent av personerna som registrerats som AFB i folkbokföringen har fel folkbokföring.

De genomförda kontrollinsatserna har ofta begränsats till personer födda på 60- och 70-talen. Avgränsningen bygger på tidigare erfarenheter av en hög andel felaktig folkbokföring inom denna årsgrupp. Enligt en rapport från Göteborg²⁸ finns en ökad risk för fel för de personer som saknar barn. Barnfamiljerna fanns med bland de utredningar som avslutades utan åtgärd.

Malmö

En kontroll i Malmö visade en markant skillnad mellan storstad (Malmö) och mindre stad/-universitetsstad (Lund). I Lund fanns många gästforskare och gäststuderande som var gifta med AFB där make/maken av naturliga skäl inte flyttar med. Ändringarna av folkbokföringen berodde oftast på att personerna återvänt hem utan att anmäla flyttning från Sverige. Många trodde att Skatteverket bevakade uppehållstillstånden via Migrationsverket och sedan

²⁷ Förteckningen ”Svenskar i EU” kan beställas via e-post från christina.sandberg@foreign.ministry.se

²⁸ Personer gifta med AFB, Skm Göteborg, 2002, (publicerad i Arb: Riskhantering, 2003-09-24)

automatiskt ändrade folkbokföringen. I Malmö, däremot, dolde företeelsen oftare en skenskrivning.

Urvalet vid kontrollen i Malmö och Lund begränsades till personer födda mellan 1950 till 1982. Urvalet omfattade 441 personer och 51 procent av utredningarna resulterade i ändrad folkbokföring.

Tabell 2 Kontroll av gifta med AFB, Malmö, 2004

Personer på AFB-lista	Antal	Andel
Avregistrerad utan egen anmälan (utvandrad)	179	41%
Avregistrerad med egen anmälan	18	4%
Folkbokförd utan egen anmälan	0	0%
Folkbokförd med egen anmälan	10	2%
Utan känt hemvist	15	3%
Övrigt	2	0%
Utan åtgärd	214	49%
Pågående ärende	3	1%
Summa	441	100%

Stockholm

Totalt fanns 1248 personer på listan, därav utreddes 645 personer. Av dessa ändrades folkbokföringen för 275 personer (43%). För 78 personer var utredningen fortfarande pågående och bedömningen var att åtminstone hälften av dessa kommer att få sin folkbokföring ändrad. Om hälften av de fall som inte var utredda vid tidpunkten för rapporteringen får ändrad folkbokföring uppgår felet i den del som utreddes till 314 personer eller 49 procent. I hälften av fallen där folkbokföringen ändrades bedömdes felet vara avsiktligt.

Tabell 3 Kontroll av gifta med AFB, Stockholm, 2004

Gifta med AFB	Antal	Andel
Ändrad folkbokföring	275	22%
Ej utredda	603	48%
Utredning pågår	78	6%
Utan åtgärd	292	23%
Summa	1 248	100%

10.2.5 Avregistrerad hos Försäkringskassan men fortfarande folkbokförd i Sverige

Som regel är den som är avregistrerad från socialförsäkringen även avregistrerad i folkbokföringen. Den som lämnar Sverige ska anmäla detta både till folkbokföringen och till Försäkringskassan. Skyldigheten att anmäla utflyttning till Försäkringskassan gäller den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för rätten till förmåner vid bosättning och arbete i Sverige²⁹. I nordiska förhållanden gäller dessutom särskilda bestämmelser. Den som arbetar i Danmark men bor i Sverige ska avregistreras från socialförsäkringens arbetsbaserade förmåner, men kan fortfarande vara folkbokförd i Sverige.

²⁹ 5 kap. 3 § Socialförsäkringslagen (1999:799)

Vid sidan av anmälan om avregistrering kan Försäkringskassan få kännedom om att en person inte längre är bosatt eller arbetar här i landet. Kassan genomför då en utredning som kan resultera i att personen avregistreras från socialförsäkringen.

Under senare år kan märkas en ökad medvetenhet om vikten av myndighetssamverkan inom bosättningskontrollen, varför Försäkringskassan numera underrättar Skatteverket om det kan antas att en persons adress inte är registrerad i folkbokföringen. Underrättelserna sker emellertid inte på något systematiskt sätt och avser inte situationer när en person avregistreras från socialförsäkringen. Det kan även antas att det finns kvarvarande felaktigheter som har sin grund i äldre förhållanden.

Eftersom personerna inte är försäkrade inom socialförsäkringen betalas inga bidrag ut på felaktiga grunder. Folkbokföringen påverkar dock framtida pensionsförmåner. En felaktig folkbokföring i Sverige kan dessutom leda till skönstaxering och restföring hos Kronofogdemyndigheten. Den som är folkbokförd har även rätt till sjukvård vid tillfällig vistelse i Sverige. Den löpande folkbokföringen har även betydelse för personens kvalifikationstid för permanent uppehållstillstånd/uppehållsrätt eller svenskt medborgarskap. Den felaktiga folkbokföringen påverkar också befolkningsstatistiken och samhällsplaneringen.

Uppgift saknas om antalet personer som fortfarande är folkbokförda men som är avregistrerade hos FK i samband med flyttning till utlandet.

Vid Skatteverkets kontroll av bosättningen för personer med utomnordisk födelseort som var folkbokförda i Sollentuna³⁰ framkom att 4 procent av urvalet eller 20 personer kunde antas vara felaktigt folkbokförda i Sverige. Av dessa var 16 personer folkbokförda utan att samtidigt vara inskrivna hos Försäkringskassan. Personerna var avregistrerade från kassan långt tidigare, men information hade inte lämnats till skattekontoret. Dessa personer kunde avregistreras från folkbokföringen efter en enklare bosättningskontroll.

Även bosättningskontroll som gjorts inom ramen för utredningen av ”Kontrollfunktionen i staten” visar att information om bosättning som FK får kännedom om, inte i tillräckligt hög grad lämnas till Skatteverket. Av slutrapporten³¹ framgår att det slumpmässiga urvalet av personer med utländskt medborgarskap inom Farsta församling visade att 4,8 procent var felaktigt folkbokförda (23 personer). Samtliga var redan avregistrerade som utflyttade i kassans register.

10.2.6 Barn som uteblir vid skolstarten

Kommunerna är skyldiga att tillse att alla barn som är skolpliktiga kommer till skolstart. Kommunerna har därför bra information om barn uteblir från skolan. Enligt folkbokföringsförordningen har kommunerna även en skyldighet att lämna information om felaktig adress till Skatteverket. De flesta kommuner gör inte detta regelmässigt.

Eftersom kommunerna har ansvar för att kontrollera att de skolpliktiga barnen verkligen går i skolan, är i princip alla barn som rapporteras som saknade värda att utreda. Erfarenheter visar att uppgifter från skolor om att ett barn uteblivit ofta är ett tecken på att hela familjen vistas utomlands och inte längre ska vara folkbokförda i Sverige.

³⁰ Kontroll av bosättningen i landet för personer med utomnordisk födelseort folkbokförda inom LOK Sollentuna, Rapport 1996-09-04

³¹ Slutrapport 1999-02-12

Antalet barn som inte kommer till skolstart varje år är ganska stort. I Stockholmsregionen utreddes något över 1 000 ärenden år 2004 och över 500 ärenden år 2006 vilket tillsammans med syskon motsvarar åtminstone 3 000 barn, vilket i sin tur motsvarar mellan 100 till 120 klasser, vilket i sin tur motsvarar nästan fem skolor med tre klasser i varje årskurs. Till detta tillkommer i storleksordningen 2 000 föräldrar. Troligen är problemet minst lika stort i Södra och Västra regionerna men något mindre i övriga regioner.

Göteborgs stad, ADB-kontoret har på uppdrag av Skatteverket gjort en utsökning i skolregistret, Procapita, av elever folkbokförda i Göteborg och placerade i Göteborgs kommunala skolor som registrerats för okänd skolgång och/eller vistas utomlands. Per den 1 februari 2005 fanns det totalt 126 barn vars skolgång var okänd.

Tabell 4 Elever i skolpliktig ålder 6-16 år. Okänd skolgång eller vistas utomlands, Göteborgs stad, 2005-02-01

Ålder	Födelseår	Okänd skolgång	Vistelse utomlands
Förskola-årskurs 3	1995-1998	59	177
Årskurs 4-6	1992-1994	37	117
Årskurs 7-9	1989-1991	30	86
Summa		126	380

Göteborg

Kontrollgruppen i Göteborg hade år 2000 en aktivitet där man påminde skolor om skyldigheten att underrätta folkbokföringen om felaktiga adresser. De skrev brev till 225 skolor i Göteborg för att uppmärksamma om underrättelseskyldigheten. Muntlig information lämnades till ansvariga för elevregistret på kommunen, Procapita.

Bosättningskontroll gjordes på alla inkomna underrättelser. I flera fall framkom det att eleverna och deras föräldrar varit bosatta utomlands i många år utan att ha varit avregistrerade. Vid kontrollen inkom 60 meddelanden om att barn inte infunnit sig i skolan. De resulterade i bosättningsutredningar för 162 personer. Omkring en tredjedel av personerna avregistrerades utan anmälan.

Tabell 5 Kontroll av barn som uteblivit från skolstart, Göteborg, 2000

Barn som uteblivit från skolstart	Antal		Totalt	Andel
	Barn	Vuxna		
Avregistrerade utan egen anmälan	29	14	43	27%
Avregistrerade med egen anmälan	10	3	13	8%
Folkbokförd utan egen anmälan	14	11	25	15%
Adressuppgift	5	3	8	5%
Utan åtgärd	46	27	73	45%
Summa	104	58	162	100%

10.2.7 Maskinellt nolltaxerade

När Skatteverket inte har någon uppgift som tyder på att en person är ekonomiskt aktiv sänds inte någon deklaraionsblankett ut. Om en sådan person skulle anmanas att deklarerar är det förväntade resultatet att endast en tom underskriven blankett kommer in till Skatteverket. Personen registreras istället maskinellt för 0 kronor i inkomst. Det handlar således inte om en ”skattskyldig” som deklarerat noll kronor i inkomst genom skatteplanering eller att ha utelämnat uppgifter om sina inkomster. En majoritet av gruppen maskinellt nolltaxerade är barn och ungdom som inte uppnått arbetsför ålder.

Tyvär har systemet med maskinell nolltaxering gynnat personer som vill ställa sig utanför skattesystemet. Det finns personer som i allra högsta grad är ekonomiskt aktiva och samtidigt

uppbär bidrag som blir maskinellt nolltaxerade. Det finns också ett starkt samband mellan maskinell nolltaxering och folkbokföringsfel (främst övertäckning). Det handlar främst om personer som inte längre finns i landet, men som medvetet eller omedvetet fortfarande är folkbokförd här.

I Skatteverkets kartläggning av svartarbetet³² har uppmärksammats att medveten felaktig folkbokföring ofta förekommer bland maskinellt nolltaxerade. Analyser inom området har varit inriktade på personer i yrkesverksam ålder, 25-60 år. Antalet maskinellt nolltaxerade i denna åldersklass uppgick år 2005 till drygt 152 000 personer³³. Samma grupp uppgick till drygt 146 000 personer 2004³⁴. Av dessa var det ca 81 000 (56 procent) som inte hade någon synbar egen försörjning. Med synbar försörjning menas här socialbidrag, studiemedel, värnpliktsersättning och finansiella tillgångar som inte uppgår till 20 000 kronor.

En slutsats är att det bland de nolltaxerade, särskilt i storstadsområden, finns många som utvandrat men som ändå är folkbokförda i Sverige. Ett betydande folkbokföringsfel föreligger således och det kan vara så många som 20-25 procent som utvandrat utan anmälan. Det motsvarar uppräknat till riksnivå ungefär 25 000-35 000 personer. Bland dessa personer finns en stark överrepresentation av utlandsfödda personer.

Felet i folkbokföringen leder också till kvalitetsbrister i den officiella statistiken. Det begränsar sig inte bara till befolkningsstatistiken, även de delar av arbetsmarknadsstatistiken och välfärdsstatistiken, som använder befolkningsregister som urval får vissa tillförlitlighetsproblem. Det handlar således om faktaunderlag till politiska beslut och forskning.

Regionernas erfarenheter av kontroll av maskinellt nolltaxerade

Under 2004 och 2005 har regionerna genomfört kontroller av de maskinellt nolltaxerade. Huvudinriktningen på kontrollen har varit att minska skattefelet. Antalet maskinellt nolltaxerade är totalt mycket stort och de flesta personerna är barn. Regionerna har gjort olika urval för kontrollen. Det första urvalet sker genom att utesluta andra än de som bedöms vara yrkesaktiva. Därefter samkörs uppgifterna med data om vad som kan kallas oförklarade tillgångar som innehav av dyrbarare bilar, båtar, motorcyklar och/eller uppgifter från växlingsföretag, utlandstransaktioner. Regionerna har gjort ett s.k. spetsigt urval för att hitta de som antas ha arbetat svart.

Regionerna har rapporterat resultatet av kontrollerna till Skatteverkets huvudkontor. Det är dock svårt att dra slutsatser om folkbokföringsfelet på en aggregerad nivå med ledning av rapporterna. Kontrollerna har varit inriktade mot skattefelet och för att få fram ett spetsigt urval som tyder på oredovisade inkomster har ofta det som kan tänkas vara utvandrade utan anmälan sorterats bort innan kontrollen. Det finns risk att metoden undervärderar folkbokföringsfelet då många feltyper filtreras bort.

För att hitta de som utvandrat utan anmälan bland de nolltaxerade krävs ett annat urval som snarast är motsatt det spetsiga. Här behövs ett urval som liknar det som SCB använder när de försöker skatta övertäckningen, ett urval där det inte finns tecken på någon aktivitet i tillgängliga register.

³² Svartköp och svartjobb i Sverige, del 1 Undersökningsresultat, Skatteverket Rapport 2006:4

³³ Sammanfattande rapport över genomförda aktiviteter i Rikspanen 2004 & 2005 – oredovisade inkomster nolltaxerade och låga inkomster (2006-04-04).

³⁴ Svartköp och svartjobb i Sverige, del 1 Undersökningsresultat, Skatteverket Rapport 2006:4

Det normala arbetssättet vid kontrollen verkar inte omfatta någon organiserad samverkan mellan inkomstgranskningen och folkbokföringen. I de få fall regionerna redovisat att samverkan skett tyder resultatet på en effektivare bosättningskontroll.

Samtliga regioner har dock funnit ett starkt samband mellan maskinellt nolltaxerade och felaktig folkbokföring. Många personer har registrerats som utvandrade men det förekommer även att folkbokföringen ändrats inom landet. I Stockholm var förhållandet 4:1.

Under 2005 genomfördes (i samtliga regioner) 5 379 utredningar avseende nolltaxerade. De flesta regioner har gjort ett s.k. ”spetsigt urval”. Folkbokföringsutredningar gjordes i 822 fall med ändringar i 426 fall (52 %).³⁵ Även tidigare projekt avseende maskinellt nolltaxerade har visat att uppemot 50 procent har fel folkbokföringsadress (utvandrad, utan känt hemvist eller felaktig adress).

Flera regioner påpekar att det är nödvändigt med en årlig kontroll av folkbokföringen för de maskinellt nolltaxerade för att förhindra ett otillbörligt utnyttjande av systemet. Den enda region som redovisat vad besluten om ändrad folkbokföring medför i inbesparingar för utbetalningar ur trygghetssystemen är dåvarande region Malmö, skattekontoret i Simrishamn.

Enligt återkoppling från Försäkringskassan har det framkommit att bidrag dragits in i ett 70 tal fall till ett sammanlagt belopp om cirka 10 miljoner kronor beräknat på årsbasis (143 000 kr per ärende och år).

Utredningar om felaktig folkbokföring som hos Skatteverket verkar harmlös har i stor utsträckning visat på ett omfattande bidragsfusk hos annan myndighet. Samarbete mellan Skatteverket och andra myndigheter som Försäkringskassan och socialförvaltningen stoppar därmed bidragsfusk på ett tidigt stadium.

Kontrollen av nolltaxerade i Järfälla och Sollentuna

En intressant metod som ger viss information av allmän kartläggningskaraktär är kontrollen av nolltaxerade i kommunerna Järfälla och Sollentuna som gjordes inom ramen för det ordinarie nolltaxeringsprojektet.³⁶

Järfälla och Sollentuna är kranskommuner till Stockholm och har hög andel invandrare och många c/o-adresser. Man valde i kontrollen att inte göra ett spetsigt urval utan att genom successiva reduceringar sälla fram en grupp där det fanns oklarheter om försörjning och bosättning. Metoden har stora likheter med ett slumpurval. För Järfälla och Sollentuna utgick man från samtliga nolltaxerade i yrkesverksam ålder och reducerade i olika steg denna grupp för personer med förklarad försörjning (anhörig, studiemedel, socialbidrag) samt personer som in- eller utvandrat under året. Slutligen gjordes av resursskäl en begränsning åldersmässigt till åldrarna 28-53 år utifrån bedömningen att detta åldersintervall borde ha högst andel yrkesverksamma personer. Före sällningen för förklarad försörjning fanns det 1 208 nolltaxerade i åldersgruppen 28-53 år. Efter sällningen återstod 553 personer som hanterades på ett enhetligt sätt (tabell 28).

³⁵ Sammanfattande rapport över genomförda aktiviteter i Riksplanen 2004 & 2005 – oredovisade inkomster nolltaxerade och låga inkomster (2006-04-04).

³⁶ Texten nedan är något avkortad hämtad från Skatteverkets rapport, Svartköp och svartjobb i Sverige, Del 1: Undersökningsresultat, Rapport 2006:4

Samtliga 553 fick genom ”massutskick” föreläggande att lämna in inkomstdeklaration.

Efter svar från den enskilde eller anhörig återstod 25 procent av de nolltaxerade (301 stycken) som det rådde osäkerhet kring. På samtliga dessa gjordes bosättningsutredning. 24 procentenheter (95 % av bosättningsutredningarna) ledde till beslut om ändrad folkbokföring varav för 5 procentenheter inom landet. För 19 procentenheter avsåg ändringen flytt till utlandet varav 5 procentenheter genom egen anmälan och för 14 procentenheter genom s.k. tredskoskrivning (dvs. Skatteverket tvångsskriver utan personens medverkan). Endast för en procentenhet av de nolltaxerade (5 % av bosättningsutredningarna) ledde utredningarna inte till beslut om ändring. Resultatet ger en antydning om att problemen med felaktig folkbokföring är stora i storstadsområdena.

Tabell 6 Maskinellt nolltaxerade i åldrarna 28-53 år i Järfälla och Sollentuna

	Antal personer	Andel av personerna
Antal maskinellt nolltaxerade i åldrarna 28-53 år (födda 1950-1975)	1 208	100%
Bortrensning av personer med förklarad försörjning (anhörig har inkomst, socialbidrag, studiemedel) samt in- och utflyttade under året	-655	54%
Återstod som förelagts lämna inkomstdeklaration	553	46%
Antal som fått taxeringsändring	82	7%
Bosättningsutredningar totalt	301	25%
varav resulterande i		
- ingen åtgärd	15	1%
- egen anmälan flytt till utlandet	54	5%
- egen anmälan flytt inom landet	9	1%
- tredskoskrivning		14%
utlandet	172	
- tredskoskrivning inom landet	51	4%
Totalt ändrad folkbokföring	286	24%
- till utlandet	226	19%
- inom landet	60	5%

Den metod som använts för Järfälla och Sollentuna har tillämpats mycket konsekvent. Tillvägagångssättet som använts på nolltaxerade i Järfälla och Sollentuna synes vara en bra metod om man vill åstadkomma en minskning av folkbokföringsfelet.

10.2.8 Returer av röstkort

Retur av post till avsändaren indikerar att folkbokföringen för personen kan vara felaktig. Postreturer påverkar individen och samhället på olika sätt. Förutom olägenheterna för personerna som inte får sin post, får samhället stora kostnader för hanteringen av returer. För att de som har rösträtt ska få sina röstkort är det väsentligt att folkbokföringen innehåller korrekta adresser uppgifter. I ett större perspektiv är det viktigt att ett folkbokföringsregister förs som speglar befolkningens verkliga bosättning och även i övrigt håller god kvalitet, så att olika samhällsfunktioner får ett tillförlitligt underlag för beslut och åtgärder. Ett fel i folkbokföringen sprider sig lätt och kan ge upphov till felaktiga utbetalningar från bidrags-systemen.

Resultat från olika kontrollprojekt inom Skatteverket visar att bosättningskontrollen bör inriktas på hanteringen av postreturer vid massutskick från Skatteverket och andra myndig-

heter. Valmyndigheten har, under senare år, lämnat uppgifter om returerna av röstkort som använts inom bosättningskontrollen. Vid EMU-valet 2003 kom cirka 47 000 röstkort i retur, varav cirka 35 000 inrikesreturer och vid EU-parlamentsvalet var returerna cirka 13 500.

Tabell 7 Översikt inrikes postreturer vid EMU- och EU-parlamentsvalen

Åldersintervall	EMU-valet 2003	EU-parlamentsvalet 2004
-24	5 280	1 982
25-60	26 368	10 131
61-	3 321	1 406
Summa	34 969	13 519

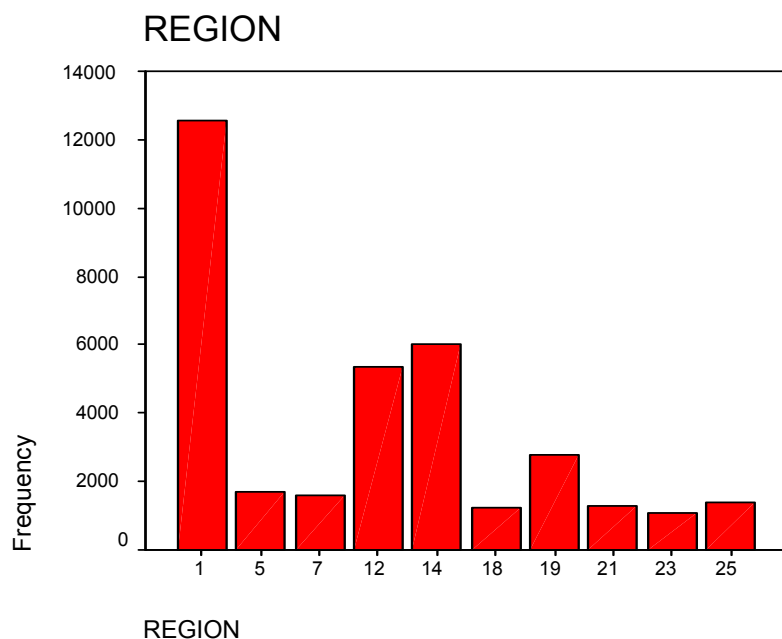
Eftersom materialet överlämnats på ADB-media kunde Skatteverket även göra statistikbearbetning av 2003 års röstkortsreturer. Returerna i 2003 års EMU-val avsåg även personer med utländskt medborgarskap. Sammanfattningsvis visar denna analys att största andelen returerna finns i regionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Tabell 8 Returer av röstkort per region vid EMU-valet 2003, antal och procent

Region	Antal	Andel
Stockholm	12 545	35,9%
Linköping	1 686	4,8%
Växjö	1 593	4,6%
Malmö	5 370	15,4%
Göteborg	6 009	17,2%
Örebro	1 249	3,6%
Västerås	2 767	7,9%
Gävle	1 303	3,7%
Östersund	1 057	3,0%
Luleå	1 390	4,0%
Riket	34 969	100,0%

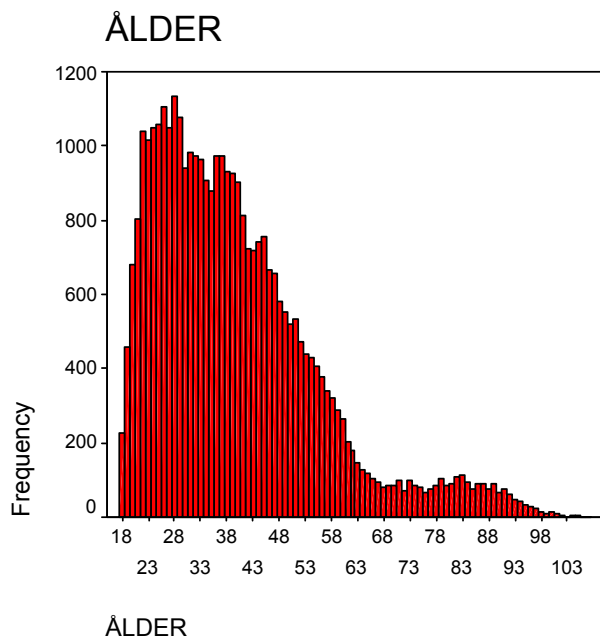
Nedanstående diagram visar tydligt att antalet returerna är störst i storstadsregionerna, Stockholm (1), Malmö (12) och Göteborg (14). Även Västeråsregionen (19) avviker från de övriga. Som kommer att visas i detta avsnitt finns det ett starkt samband mellan antalet utlandsfödda och antalet valreturer.

Diagram 1



Åldersmässigt är det flest returter i gruppen 20-30 år. Även i gruppen 30-40 år är andelen returter hög. Det kan också noteras att många röstkort till personer över 60 år kom i retur (6,4 % eller 2 195 returter). Även om flyttfrekvensen minskar i de äldre åldersgrupperna är andelen returter fortfarande hög. Detta kan bero på kvardröjande effekter av tidigare flyttning, men kan även bero på att folkbokföringen är fel. En hypotes kan vara att det i gruppen finns pensionärer som utvandrat utan anmälan. Diagrammet nedan visar antalet returter vid olika åldrar.

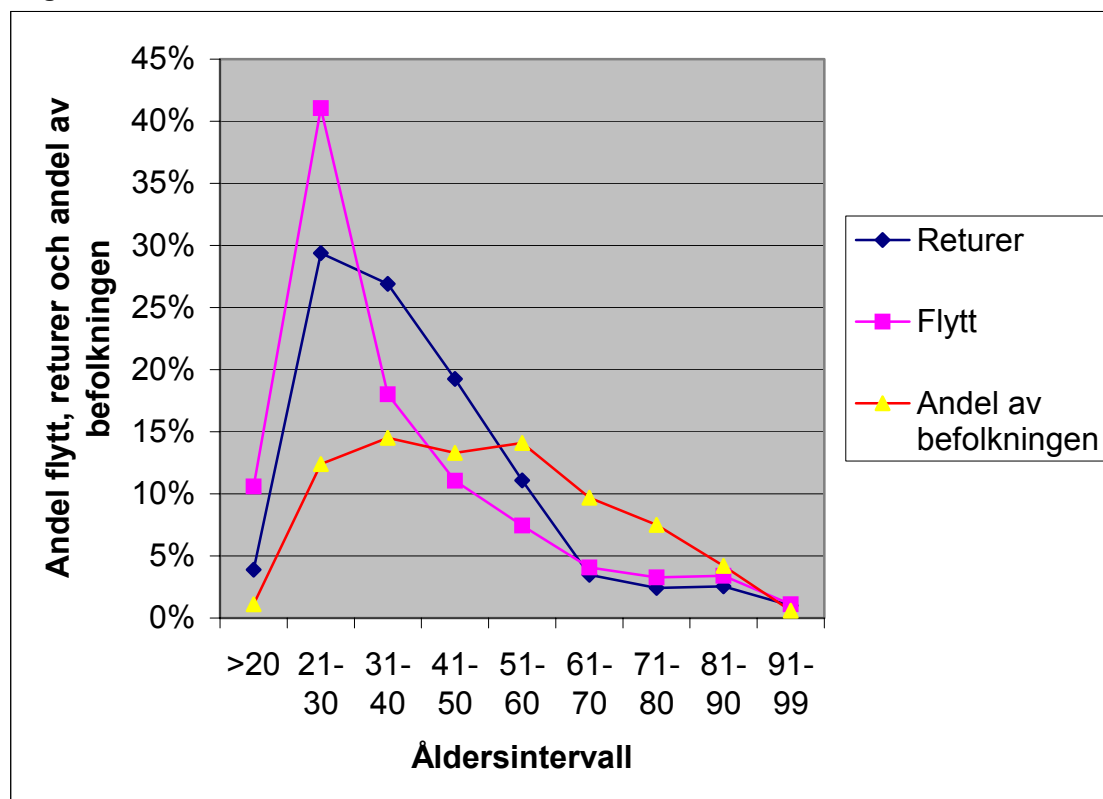
Diagram 2



Nedanstående diagram visar totalbefolkningen fördelning på åldrar (2004), olika åldras flyttbeteende samt hur röstkortsreturerna vid 2003 års EMU-val fördelar sig på åldrar. Diagrammet visar helt naturligt att ungdomar flyttar oftare än äldre, de flyttar från föräldrahemmet, studerar, flyttar till ett arbete etc. För åldersgruppen 30 -45 år finns dock en tydlig

överrepresentation av returerna som varken motsvarar åldersgruppens andel av befolkningen eller flyttningsfrekvens. Detta kan tyda på att åldersgruppen har ett större folkbokföringsfel än i övrigt.

Diagram 3



Dubbelt så många män som kvinnor fick sina röstkort i retur.

Tabell 9 Röstkortsreturer

Kön	Antal	Andel
Man	22 967	67%
Kvinna	11 452	33%
Summa	34 419	100%

De flesta personer som fick sitt röstkort i retur vid EMU-valet var födda i Sverige, drygt 19 000 personer. Därefter kommer antalsmässigt EU25 utom Norden och Asien. Det fanns ingen större skillnad mellan fördelningen på födelse-land vid EMU-valet 2003 jämfört med EU-parlamentsvalet 2004³⁷.

³⁷ SCB, bearbetning av röstkortsreturerna i befolkningsregistret, RTB

Tabell 10 Returer vid EMU valet efter födelse-land - världsdel

Region	Antal
Sverige	19 021
Norden utom Sverige	2 236
EU25 utom Norden	3 652
Europa utom EU25 och Norden	1 641
Sovjetunionen	104
Afrika	1 876
Asien	3 615
Nordamerika	1 051
Sydamerika	1 006
Oceanien	196
Okänt	571

Det finns ett samband mellan andelen utlandssvenskar och antalet returer som kanske kan förklaras av övertäckning. Nedanstående tabell visar andel utlandssvenskar per län. Högst andel utlandssvenskar har Stockholms län (2,5 %) följt av Skåne (1,9 %) och Västra Götaland (1,8 %). Uppsala län (som ingår i Västeråsregionen) har också hög andel utlandssvenskar (1,7 %) vilket även framgår av diagrammet xx ovan där Västeråsregionen har stort antal returer.

Tabell 12 Totalt antal röstberättigade, utlandssvenskar och unionsmedborgare vid Europaparlamentsvalet per län och andel av totalt

Län	Totalt	Utlands- svenskar	Andel utlands- svenskar	Unions- medborgare	Andel unions- medborgare
Stockholm	1 375 807	34 684	2,5%	16 870	1,2%
Uppsala	227 564	3 931	1,7%	1 653	0,7%
Södermanland	196 498	2 386	1,2%	1 362	0,7%
Östergötland	319 106	3 674	1,2%	1 367	0,4%
Jönköping	248 425	2 628	1,1%	1 052	0,4%
Kronoberg	137 041	1 754	1,3%	819	0,6%
Kalmar	182 921	1 570	0,9%	805	0,4%
Gotland	44 785	323	0,7%	131	0,3%
Blekinge	117 253	1 068	0,9%	504	0,4%
Skåne	879 777	17 132	1,9%	7 236	0,8%
Halland	214 800	3 284	1,5%	1 141	0,5%
Västra Götaland	1 149 894	20 285	1,8%	7 200	0,6%
Värmland	211 539	2 702	1,3%	752	0,4%
Örebro	209 707	2 250	1,1%	882	0,4%
Västmanland	196 904	2 607	1,3%	1 552	0,8%
Dalarna	214 822	2 069	1,0%	873	0,4%
Gävleborg	216 043	1 853	0,9%	671	0,3%
Västernorrland	191 728	1 465	0,8%	539	0,3%
Jämtland	100 293	1 056	1,1%	244	0,2%
Västerbotten	198 168	1 464	0,7%	737	0,4%
Norrboten	194 795	1 503	0,8%	1 386	0,7%
Summa	6 827 870	109 688	1,6%	47 776	0,7%

Källa: www.val.se och egen bearbetning

Det finns ett tydligt samband mellan valreturer och nolltaxerade

I Skattverket rapport, Svartköp och svartjobb i Sverige, konstaterades att personer i yrkesverksam ålder som nolltaxerats hade mycket större andel returer än övriga. Hela 8,1 procent av de nolltaxerade fick sin valsedel i retur jämfört med 0,3 procent för övriga.

Andelen returerna bland de nolltaxerade var högst i gruppen 35-44 år (10,2%). Det var ganska många nolltaxerare som fick sin valsedel i retur både vid 2003 och 2004 års val, 2 498 personer. Underökningen visade att de flesta av dem inte haft någon beskattningsbar inkomst de senaste tre åren. En hög andel hade studieskulder men ganska få kunde antas vara aktiva studerande. Slutsatsen var att en hel del av personerna inte finns i Sverige utan har utvandrat utan anmälan.

Valreturerna ger ett bra underlag för bosättningskontroll

Den senaste kontrollen (2005) av returerna från Valmyndigheten gav en hög ändringsfrekvens, upp mot 80 procent av de ärenden som valts ut för kontroll medförde ändrad folkbokföring.

Erfarenheterna från kontrollen av röstkortsreturerna i Malmöregionen år 2005 visar att cirka hälften av kontrollerna innebar ändrad folkbokföring. I flertalet fall har personen själv anmält ny adress. Några folkbokfördes utan egen anmälan eller under rubriken ”Utan känt hemvist”. I några fall var det troligt att posthanteringen inte hade fungerat³⁸.

I Växjö var antalet returerna 465. Efter gallring återstod 80 st. Enligt uppgift gallrades de som anmält flyttning efter det att returen kommit och hade såldes rätt adress vid tillfället för kontrollen. Dessa kontroller föranledde ändring i 85 procent av fallen. Total ändringsfrekvens uppgår således till 14,6 procent med utgångspunkt från det totala antalet returerna.

10.2.9 Returer av slutskattsedlar m.m.

Skatteverket får årligen ett stort antal försändelser i retur. Behandlingen av slutskattebeskeden eller motsvarande har under en följd av år varit en viktig del av bosättningskontrollen. Statistik för åren 1992-1997 över antalet skattsedelsreturer visar en positiv utveckling. År 1992 uppgick andelen returerna till 0,72 procent (58 000). År 1997 hade returerna sjunkit till 0,24 procent (19 000). Andelen slutskattsedelsreturer var tidigare en indikator på kvaliteten i folkbokföringen i resultatuppföljningsmodellen (RESUMÉ). Efter nedläggningen av detta uppföljningssystem sker ingen rapportering av andelen skattsedelsreturer.

Returer av slutskattebesked diarieförs normalt i folkbokföringssystemet. År 2004 utfördes, enligt diariet, 2 090 bosättningskontroller med dessa returerna som grund. Drygt hälften av kontrollerna gav ändrad folkbokföring (51,2 %).

Returer av deklarationsblanketter

Under 2002 granskade Skatteverkets internrevision hur skattekontoren arbetar med att höja kvaliteten på folkbokföringsuppgifter och andra basuppgifter i Skatteverkets register.³⁹

Granskningen genomfördes genom att 22 skattekontor besvarade skriftliga frågor om bl.a. antalet deklarationsreturer och kontorets hantering av dem.

Det förtryckta deklarationsmaterialet skickas till cirka 80 procent av befolkningen. En viss andel returerna är helt naturligt, eftersom det är en tidrymd på tre till fyra veckor mellan att uppgifterna för tryckning av deklarationsblanketterna ske och till utskicket. Skatteverket har därför fel förtryckt adress på blanketterna för dem som flyttat under mellanperioden, men som finns i folkbokföringen på en ny adress. Mätningen av antalet returerna är därför inte en heltäckande undersökning av felet, men ger en indikation på felets storlek.

38 Externa kontakter, Returer från Valmyndigheten, Skattekontoret i Kristianstad, slutrapport, 2006-01-17

39 Basuppgifter, Riksskatteverket, internrevisionsenheten, Dnr 1095-03/890, 2003-02-06

I rapporten konstaterade internrevisionen att det fanns en stor spridning i andelen returerna mellan kontoren. Sammantaget konstateras i rapporten att felet i folkbokföringen för det undersökta materialet kan antas vara någonstans mellan 0,3 till 0,5 procent.

Om man antar att hanteringen av returerna inte förändrats på skattekontoren sedan 2003 och att andelen returerna därför är konstant finns ett betydande folkbokföringsfel i gruppen presumtiva deklareranter. Vid en befolkning på 9 miljoner och där 80 procent får förtryckta deklARATIONER skulle felet kunna uppgå till mellan 27 000 till 45 000 personer. Uppskattningen ska dock reduceras med dem som anmält flyttning under perioden mellan uttag av adressuppgifter och utskicket av blanketterna.

Returer av inkomstdeklARATIONER som underlag för bosättningskontroll

Skatteverkets returerna av internt material är en naturlig ingång för bosättningskontrollen. I de senaste årens rapportering av kontrollaktiviteter har Växjö och Västervik redovisat resultatet av insatserna. Kontrollerna gav ett bra resultat.

I Växjö kontrollerades deklARATIONER-returerna för två olika grupper dels födda 1970-80 dels födda 1969 och tidigare.

I den yngre gruppen ändrades folkbokföringen i ca 50 procent av fallen. I den äldre gruppen valdes 43 personer där man skickade deklARATIONER-blankett och flyttningsanmälan till föräldrarna. Här inkom 20 flyttningsanmälningar (47 procent).

Skattekontoret i Västervik fick år 2003 134 deklARATIONER-returerna. Alla returerna kontrollerades manuellt mot olika uppgifter i det centrala transaktionssystemet (CT). Totalt hittades ny adress för 15 personer och blankett för flyttningsanmälan bifogades det nya utskicket av deklARATIONER. Beslut om ny adress gjordes för 13 personer. Det övriga två var inte färdigutredda vid rapporteringen. Felet i folkbokföringen uppgick till 10,3 procent exklusive de två inte färdigutredda ärendena.

10.2.10 Interna signaler om felaktig folkbokföring

Risikområdet kan delas in i två delar, dels de som är folkbokförda på fel fastighet i Sverige och dels de som felaktigt är folkbokförda i Sverige (övertäckning). Den del av interna signaler som avser folkbokföring på fel fastighet tas upp i avsnitt 1.3.

Personer som registrerats som "gift ensam" (GE) i skatteregistret

Skattekontoret i Karlskrona har redovisat en kontroll av personer som registrerats som "gift ensam" i skatteregistret. Av de 330 personer som registrerats som "gift ensam" valdes 20 personer ut för stickprovvis kontroll. Kontrollen ledde inte till någon ändring av folkbokföringen. Det fanns delvis naturliga förklaringar till varför personerna var skrivna på olika adresser. Kontrollerade personer har inte utnyttjat bidragssystemen.

10.3 Folkbokförda i Sverige på fel fastighet

Sammanfattning

SCB undersökning av familje- och hushållsstatistiken visar på en överskattning av ensamhushållen och en underskattning av antalet sammanboende. Folkbokföringsfelet inom detta område är troligtvis mycket lägre än vad överskattningen i befolkningsregistret visar. Men det visar på ett stort risikområde för folkbokföringsfel genom bl. a. skenskrivning.

Under 2004 gjordes cirka 110 000 bosättningskontroller i landet. Av dessa var det ca 19 procent, eller knappt 12 000 ärenden, som grundades på uppgifter från myndigheter med underrättelseskylldighet. Underrättelserna från andra myndighet leder i hög grad till ändrad folkbokföring. Ändringsfrekvensen var under 2004 nästan 60 procent.

Folkbokföringen får in många anonyma anmälningar. Det finns tecken på att anmälningarna ökar i antal. En pågående aktivitet i Södra regionen genomförs med syfte att strukturera hanteringen av anmälningarna. En manuell beräkning visade att tipsen från annan var den största kategorin anmälningar. Antalsmässigt låg de till och med över antalet underrättelser från Försäkringskassan.

Många som studerar vid universitet eller högskola är felaktigt folkbokförda på hemorten i stället för på studieorten. Anledningen till detta är i huvudsak okunskap om att folkbokföringsreglerna. Det är således inte ett "fuskbetende". Antalet registrerade studerande i högskoleutbildning är relativt högt. Under läsåret 2004/05 uppgick de till cirka 360 000⁴⁰

Det går inte att med säkerhet att säga hur stor del av studenterna som har fel folkbokföring, men en andel på 50 procent kan vara en rimlig arbetshypotes. Många studerar dock på sin hemort och ska därför inte ändra sin folkbokföringsort. Om man antar att antalet studenter som studerar på hemorten är 50 procent kan de som har fel folkbokföring uppgå till så många som 90 000 personer (360 000 x 0,5 x 0,5).

Det finns under 2004 nära 170 000 personer som hade c/o i sin folkbokföringsadress. Personer med födelseland, Somalia, Kuba, Thailand och Eritrea har en stor andel c/o adresser, alla ligger över 14 procent. Andelen c/o adresser för personer födda i Sverige låg under 2 procent. Kontrollaktioner av urval av denna typ av adress har medfört stor andel ändringar av folkbokföringen.

En undersökning av personer med särskild postadress hos företaget Brevia har visat att andelen restförda hos Kronofogdemyndigheten är många gånger större bland dem som är registrerade hos Brevia, 40 procent jämfört med 3 procent för alla övriga. Av allt att döma används postboxar av personer som vill undvika kontakt med indrivningsväsendet.

Inledning

Enligt SCB är den svenska befolkningsstatistiken snabb, effektiv och har god kvalitet⁴¹. I några avseenden finns det dock brister enligt SCB. Det finns kvalitetsproblem inom områdena boende och familj. En del personer anmäler inte ny adress i samband med flyttning. Det medför inte bara att den geografiska redovisningen blir fel, utan kan också resultera i en felaktig klassificering av individens familjetillhörighet.

Enligt SCB är det dominerande kvalitetsproblemet redovisningen av individernas familjetillhörighet.

Statistiken som är baserad på befolkningsregistret överskattar:

- antalet ensamstående utan barn med cirka 650 000
- antalet ensamstående med barn med 70 000

⁴⁰ CSN, Beviljning av studiestöd 2004/05, tabell 1.3

⁴¹ Ensamstående och sammanboende i folkbokföringen, taxeringen och i verkligheten, SCB Rapport 2003:11

och underskattar:

- de sammanboende med drygt 700 000

De ovan redovisade felen är nettofel. En del felklassificeringar tar ut varandra. Bruttofelen är således större. Detta gäller framför allt ensamstående med barn som SCB har svårt att klassificera beroende på den stora rörligheten i gruppen.

I avsaknad av ett lägenhetsregister kan SCB inte framställa hushålls- och familjestatistik med tillfredställande kvalité baserad på befolkningsregistret. Det medför att dagens befolkningsstatistik beskriver samhället som om inte samboförhållanden existerade. Familjebildning beskrivs med hjälp av antalsuppgifter om giftermål trots att det är allmänt känt att nästan samtliga som gift sig levt som sambor i flera år före giftermålet. Många som lever i samboförhållanden gifter sig överhuvudtaget inte. Statistiken om familjer blir därför missvisande.

En av många negativa konsekvenser för SCB:s statistikredovisning är att det uppkommer brister i underlag till ekonomiska modeller som behandlar skatter och transfereringar.

I det följande görs en genomgång av vad Skatteverket vet om folkbokföringsfelet i form av folkbokföring på fel fastighet för nedanstående riskområden. Redogörelsen bygger vidare på innehållet och har i huvudsak samma struktur som den riskvärdering Skatteverket gjort för att nå målet att minska folkbokföringsfelet genom olika aktiviteter under 2007. Under varje avsnitt redogörs för den kunskap Skatteverket fått genom tidigare aktiviteter. Redogörelsen bygger främst på återrapporteringar från riksgemensamma kontroll- och informationsaktiviteter, andra utredningar samt externt inhämtad data.

Disposition av avsnittet om folkbokföring på fel fastighet

1. Signaler från andra myndigheter
2. Meddelanden från annan
3. Studerande som är felaktigt folkbokförda
4. Särskild postadress, box, C/O, på församling skrivna
5. Folkbokförd på fritidsfastighet
6. Flerfamiljsfastigheter

10.3.1 Signaler från andra myndigheter

Många myndigheter är, enligt folkbokföringsförordningen, skyldiga att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning anta att en persons adress inte är registrerad i folkbokföringen. Skyldigheten gäller:

- Pliktverket
- Vägverket
- CSN
- SPAR (Statens person- och adressregisternämnd)
- Migrationsverket
- Integrationsverket
- KFM

- Försäkringskassan
- Kommuner, med undantag av socialtjänsten

Enligt Skatteverkets uppfattning brister myndigheterna ovan i sin uppgiftsskyldighet. Folkbokföringen får inte i tillräcklig omfattning underrättelser om felaktiga adresser. Den främsta orsaken till inaktivitet hos de ingivande myndigheterna är troligen okunskap eller bristande rutiner för att uppfylla underrättelseskyldigheten. Det har visat sig att uppgiftslämnandet ofta bygger på personliga kontakter eller nätverk som faller om en enskild handläggare slutar sitt arbete. Även Skatteverket kan ha brustit i information och initiativ till uppbyggnad av sådana kontaktytor.

Myndigheterna har också olika uppfattning om när de är skyldiga att underrätta Skatteverket. Vissa myndigheter lämnar underrättelse när man har uppgift om att en persons folkbokföringsadress är felaktig, även om man inte har någon annan adress, t ex i samband med postreturer. Andra myndigheter anser att underrättelseskyldigheten uppkommer först då man har uppgift om en ny adress. Skatteverkets uppfattning är att en skyldighet att underrätta verket finns redan när man har skäl att anta att adressen är felaktig eller ofullständig, oavsett om man har uppgift om en ny adress eller inte.

Under 2004 gjordes cirka 110 000 bosättningskontroller i landet. Av dessa var det ca 19 procent, eller knappt 12 000 ärenden, som grundades på uppgifter från myndigheter med underrättelseskyldighet. Försäkringskassan stod ensam för hälften av alla underrättelser om fel adress. Därefter följde Kommunerna (26 procent), KFM (14 procent), Migrationsverket (8 procent) och CSN (2 procent). Vägverket, Pliktverket och SPAR hade andelar under en procent. Regionvis varierar andelen för respektive ingivare och i vissa regioner är utbytet med KFM större än med Försäkringskassan.

Tabell 13 Bosättningskontroll 2004 fördelat på ingivarkod

Ingivare	Riket		Stockholm		Linköping		Växjö		Malmö		Göteborg		Örebro		Västerås		Gävle		Östersund		Luleå	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
förs kassan	5 924	50	1 482	35	982	78	385	62	703	63	1 073	45	183	35	704	82	154	39	94	40	164	73
kfm	1 625	14	386	9	74	6	145	23	130	12	407	17	118	23	59	7	197	50	97	41	12	5
vägverket	3	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	13
plikverket	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CSN	214	2	69	2	6	0	4	1	27	2	68	3	19	4	14	2	3	1	1	0	3	1
SIV	917	8	444	11	34	3	29	5	96	9	223	9	20	4	46	5	11	3	8	3	6	3
kommun	3 092	26	1 807	43	155	12	59	9	167	15	615	26	181	35	33	4	30	8	34	15	11	5
SPAR	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt 2 § FOF ingivare	11 778	57	4 188	67	1 252	55	623	42	1 124	44	2 388	57	521	78	857	54	395	47	234	73	225	75
Andra ingivare	8 829	43	2 038	33	1 036	45	876	58	1 426	56	1 797	43	202	22	728	46	439	53	142	27	114	25
Totalt andra ingivare	20 607		6 226		2 288		1 499		2 550		4 185		723		1 585		834		376		339	
Procent av antalet kontroller *	18,8		25,5		27,0		18,1		12,2		28,1		9,8		13,5		12		9,6		15,0	
Effekt i %, tot för andra ingivare.	62,4		53,7		64,2		72,5		63,9		65,1		66		66,1		72		65		66	
Effekt i % för ingivare Annan.	65		60		63		74		66		63		75		64		73		54		71	

Bearbetad statistik över ingivare i folkbokföringskontrollen, Birgitta Hagman, Analysenheten, Mälardalsregionen

* % = andel av totalantalet för andra ingivare.

Erfarenheter från tidigare insatser som ”Externa kontakter” 2005⁴² och ”Skenskrivningar” 2004 visar att underrättelserna från andra myndighet i hög grad leder till ändrad folkbokföring. Ändringsfrekvensen uppgick i genomsnitt till ca 70 procent i samband med ”Externa kontakter”.

Som ett exempel på hur effekterna av folkbokföringsutredningarna varierar beroende på vilket material man utgör från kan nämnas Växjö regionens rapportering av aktiviteten skenskrivning 2004.

Regionen har hänfört följande kontroller till projektet skenskrivning:

- Bosatt utomlands men folkbokförd i Sverige (utgångspunkt var Migrationsverkets lista över uppehållstillstånd som gått ut; TUT-lista)
- Returer
- Signaler från externa kontakter
- Signaler från den egna verksamheten

Bäst effekt i utgångspunkt i rättad folkbokföring har de externa signalerna givit.

Tabell 14 Växjö, Skenskrivning 2004

Kontrollinsats	Antal kontroller	Antal ändringar	Andel ändringar
Migrationsverkets lista	340	130	38%
Returer	385	225	58%
Externa kontakter	530	430	81%
Interna kontakter	460	320	70%
Summa	1 715	1 105	64%

Folkbokförd på fel fastighet - interna signaler

Interna signaler om felaktig folkbokföring kommer främst från registrering av vigslar, partnerskap och faderskap. I många framgår det att de makarna inte är folkbokförda på samma fastighet. De allra flesta personer som gifter sig i Sverige bor redan ihop. De som registrerar vigslar bör därför alltid starta en utredning när makarna inte är folkbokförda på samma fastighet.

Vid registrering av faderskap framgår också var föräldrarna är folkbokförda. När andra barnet fötts och föräldrarna fortfarande inte är folkbokförda på samma fastighet bör också bosättningsutredning göras.

En anledning till att makar eller föräldrar inte vill ändra folkbokföringen kan vara att de har ett hyreskontrakt som de inte vill mista. Det kan även handla om fusk med bidrag.

Det går inte att ta fram uppgifter ur folkbokföringsregistret om antalet nyblivna makar som inte är folkbokförda på samma fastighet.

Andelen fel bland de svenska vigslarna och registrering av faderskap vid andra barnets födelse torde vara mycket hög om makarna/föräldrarna inte är folkbokförda på samma fastighet.

⁴² Rapport ”Sammanfattning RP05 Folkbokföring – Externa kontakter” 2006-02-13.

Restförda för skatteskulder hos KFM där skulden passiviserats på grund av att personen inte gått att återfinna

Skattekontoret i Karlshamn har utgått från personer som fått sin skuld passiv i Kronofogdens register eftersom personen inte gått att nå med indrivning. I registret fanns 27 personer med varierande folkbokföringsförhållanden. De som aldrig varit folkbokförda utan endast varit registrerade i bilregistret, tilldelats samordningsnummer eller registrerats om utvandrade sorterades bort. Kvar fanns då 7 personer. Av dessa ändrades folkbokföringen för 6 personer.

Av de skuldförda med passiva skulder enligt ovan ändrades folkbokföringen i drygt 22 procent av fallen. Det finns inte så många rapporter om liknande aktiviteter. Som framgår av tabellen ovan varierar regionernas utbyte av information med Kronofogden ganska mycket. Det är troligt att ett utökat samarbete och informationsutbyte skall medföra nytta för båda parter.

10.3.2 Meddelanden från annan person

I kategorin meddelanden från annan person finns:

- privatpersoner som anmäler att någon, ofta en före detta sambo eller make/maka, inte längre finns på adressen, men som inte anmält flyttning
- privatpersoner anmäler att en person som inte bor på deras adress, men de vet att han har flyttat inom eller från Sverige utan att anmäla detta. En misstanke om bidragsfusk är ofta anledning till dessa anmälningar. Anmälningarna kan vara anonyma
- privata företag, delgivningsmän och myndigheter som inte omfattas av underrättelse-skyldighet meddelar att en person inte kan nås på sin folkbokföringsadress

Uppgifterna kommer in till Skatteverket på fyra sätt:

- via telefon till Skatteupplysningen eller folkbokföringshandläggare
- genom personligt besök på expeditioner
- genom skriftlig anmälan (brev, fax, mejl)
- genom "Klagomål och beröm" på hemsidan

Underlagen som kommer in via Skatteupplysningen, expeditioner och handläggare varierar mycket i kvalitet dels beroende på områdeskompetens och vana hos uppgiftsmottagaren, dels på anmälarens personliga kännedom om den person han/hon lämnar en anmälan om.

Tipsen som kommer in från annan person får vänta olika lång tid på utredning beroende på var i landet personen bor. Kategorin nedprioriteras ofta till förmån för anmälningar från myndigheter som omfattas av folkbokföringsförordningen.

Det finns tecken på att anmälningarna från annan ökar i antal. En pågående aktivitet i Södra regionen genomförs med syfte att strukturera hanteringen av anmälningarna. En manuell beräkning visade att tipsen från annan var den största kategorin anmälningar. Antalsmässigt låg de till och med över antalet underrättelser från Försäkringskassan.

Anmälningarna att från annan kommer sannolikt att öka i större städer där en betydande in- och omflyttning sker, där tillfälliga adresser är vanliga på grund av bostadsbrist, befolkningen är yngre, där högskolor och universitet finns och där den sociala kontrollen är lägre.

10.3.3 Studerande som är felaktigt folkbokförda

Många som studerar vid universitet/högskola är felaktigt folkbokförda på hemorten i stället för på studieorten. Anledningen till detta är i huvudsak okunskap om att folkbokföringsreglerna ändrats (sedan början av 90-talet). Det är således inte ett "fuskbeteende". Antalet registrerade studerande i högskoleutbildning är relativt högt. Under läsåret 2004/05 uppgick de till cirka 360 000⁴³

Vid en kartläggning under 2004 av folkbokföringen för studenter vid Högskolan i Jönköping framkom att av 100 studenter var 81 felaktigt folkbokförda.

Under 2005 gjordes två insatser riktade till studenter vid Högskolan i Jönköping. Antalet felaktigt folkbokförda var till 40 procent (171 av 413) respektive 60 procent (380 av 650).

Det går inte att med säkerhet att säga hur stor del av studenterna som har fel folkbokföring, men en andel på 50 procent kan vara en rimlig arbetshypotes. Många studerar dock på sin hemort och ska därför inte ändra sin folkbokföringsort. Om man antar att antalet studenter som studerar på hemorten är 50 procent kan de som har fel folkbokföring uppgå till så många som 90 000 personer (360 000 x 0,5 x 0,5).

Trots det begränsade antalet studerande som blivit föremål för kartläggning och kontroll i Jönköping, finns det anledning att anta att det ser ut på ett likartat sätt över hela landet.

Kommunernas möjligheter att planera för bl.a. samhällsservice, bostäder och sjukvård försämras vid en felaktig folkbokföring. Kommuner på studieorter riskerar att gå miste om kommunala skatteutjämningsbidrag, som kan uppgå till så mycket som 30 000 kr, för varje studerande som inte är folkbokförd på studieorten.

10.3.4 Särskild postadress, box, c/o, på församlingen skrivna

Folkbokföringsadress

Folkbokföringsadress är adressen till bostaden på den fastighet där en person är folkbokförd. I normalfallet är det möjligt att per post nå en person på hans bostadsadress. Under sådana förhållanden registreras endast bostadsadressen i folkbokföringsregistren.

Särskild postadress

En person som i och för sig kan nås med post på folkbokföringsadressen eller bostadsadressen kan i vissa fall vilja få sin post till en annan adress än bostaden, s.k. särskild postadress. Ett sådant önskemål ska tillgodoses om den särskilda postadressen avses gälla tillsvidare eller i minst sex månader. I folkbokföringsregistren kan alltså en person ha dubbla adressuppgifter, bostadsadress och särskild postadress.

Enligt statistik från februari 1998 har ca 150 000 personer särskild postadress registrerad i folkbokföringsregistret. Ungefär hälften av dessa var personer över 65 år. Antalet ärenden om särskild postadress har under åren 1994-1998 ökat med 21 procent⁴⁴.

⁴³ CSN, Beviljning av studiestöd 2004/05, tabell 1.3

⁴⁴ Projektrapport bosättningskontroll 010914

På församlingen skrivna

Under rubriken ”på församlingen skrivna” ska det endast finnas personer som man inte vet var de uppehåller sig, åldringar, intagna på kriminalvårdsanstalt, behandlingshem, hemlösa, husbåtsboende etc.

Boxadress

Det finns legitima skäl till att ha en postboxadress. Om en person arbetar en kortare tid på ett visst ställe kan han vilja ha sin post dit. Det finns även andra exempel där man anser det praktiskt att ha en postboxadress, personer som bor i husvagn eller på landet vill kunna hämta posten nära arbetsplatsen. Personer som flyttar utomlands en kortare tid och inte litar på att postgången ska fungera kan också välja denna lösning. Främst i storstäderna finns företag som hyr ut postboxar på adresser som till synes är en vanlig adress.

I en rapport som av ett projekt med inriktning mot ekonomisk brottslighet i nyregistrerade företag finns följande iakttagelse. I citatet nedan är adressuppgiften och företagets namn avidentifierade.

”Vid granskningen har framkommit att flera företag har haft adress XX 3B. Vid besök på adressen uppmärksammades att endast nr 3 fanns. Däremot fanns en stor brevlåda i källaren på xx 3, på denna brevlåda stod ”Företaget Y, adress xx 3 B”. Enligt information från brevbäraren fanns ett postboxföretag som hyr ut boxar i källaren. Efter kontakt med folkbokföringen uppmärksammades även att ett flertal privatpersoner var folkbokförda på 3B, sammanlagt 19 stycken.”

Undersökning av personer med särskild postadress hos företaget Brevia

Skatteverkets huvudkontor⁴⁵ har låtit ta fram en lista på personer som har postadress hos företaget Brevia, och därmed är folkbokförda på en postbox. Syftet med listan var att få en bild av om dessa personer på något väsentligt sätt avvek från den övriga befolkningen, t ex ifråga om redovisade inkomster eller restföringar. Detta skulle i så fall kunna tyda på att postboxar används av personer som inte gärna har någon närmare kontakt med Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten.

Totalt fanns 538 personer med postadress hos Brevia Åldersgruppen 31-50 år dominerade, 56 procent.

Tabell 15 Postadress Brevia, ålder, 2004

Intervall	Antal	Andel
0-18	24	4%
19-30	73	14%
31-50	300	56%
51-65	125	23%
66-	16	3%
Totalt	538	100%

Fördelningen av slutskatten taxeringsåret 2004 framgår av tabellen nedan. I slutskatten ingår samtliga skatter som påförs fysiska personer vid den årliga inkomsttaxeringen. För att andelarna i olika intervall ska kunna jämföras med motsvarande fördelning för samtliga

⁴⁵ PM, Personer med särskild postadress hos företaget Brevia, Skatteverket, huvudkontoret, Mats Andersson, 2005-03-29

skattskyldiga begränsas mängden i nästa kolumn till dem över 18 år. En jämförelse mellan personer som är registrerade hos Brevia och samtliga skattskyldiga visar att andelarna som saknar slutskatt eller har en låg sådan är klart högre hos dem som hade adress till Brevia.

Tabell 16 Postadress Brevia, slutskatt taxeringsåret 2004

Intervall	Slutskatt samtliga registrerade hos Brevia		Slutskatt personer över 18 år registrerade hos Brevia		Slutskatt samtliga skattskyldiga över 18 år
	Antal	Andel	Antal	Andel	Andel
0	164	30%	142	28%	16%
1-999	7	1%	5	1%	1%
1 000-9 999	30	6%	30	6%	4%
10 000-49 999	162	30%	162	32%	29%
50 000-99 999	139	26%	139	27%	35%
100 000-499 999	33	6%	33	6%	14%
500 000-	3	1%	3	1%	0%
Samtliga	538	100%	514	100%	100%

Av samtliga personer i listan var 205 personer någon gång under 2003 eller 2004 restförda för en skatteskuld, dvs. de hade obetalda skatter som överlämnats till kronofogdemyndigheten för indrivning. Av samma anledning som ovan begränsas mängden personer till dem över 18 år. En jämförelse med samtliga skattskyldiga visar att andelen restförda är många gånger större bland dem som är registrerade hos Brevia, 40 procent mot 3 procent.

Tabell 17 Postadress Brevia, restförda 2003 eller 2004

	Restförda samtliga registrerade hos Brevia		Restförda personer över 18 år registrerade hos Brevia		Restförda personer samtliga skattskyldiga över 18 år
	Antal	Andel	Antal	Andel	Andel
Restförda	205	38%	205	40%	3%
Ej restförda	333	62%	309	60%	97%
Samtliga	538	100%	514	100%	100%

Jämförelserna ovan visar att de personer som har postadress hos Brevia dels hade en lägre slutskatt än övriga skattskyldiga, dels var restförda i betydligt högre omfattning än övriga befolkningen. Några långtgående slutsatser av det faktum att slutskatten var lägre i den aktuella gruppen är inte möjliga att dra, men det kan indikera att svartarbete förekommer i större omfattning i denna grupp. Intressantare är konstaterandet att restföringar är mycket mer omfattande i Brevia-gruppen, än bland övriga. Detta visar av allt att döma att postboxar används av personer som av olika anledningar undviker indrivningsväsendet.

C/o-adress

En c/o-adress innehåller normalt namnet på den person som innehar bostaden dit posten ska skickas. C/o-adress anges t.ex. för personer som är inneboende i annan persons bostad. Både folkbokföringsadress och för särskild postadress kan innehålla uppgift om c/o-adress.

Exempel på felaktigheter vid anmälan till c/o adress som upptäckt vid kontroll:

- gift person som anmäler flytt till industrifastighet
- person som anmäler flytt till sina gamla föräldrar

- person som anmäler flytt från hustru till annan person där det (efter hembesök av försäkringskassan) framkommer att personen bor kvar hos hustrun. Familjen kan på detta sätt få både socialbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag felaktigt.

Ett bra exempel på hur det går att ta fram underlag för kontroll och kontrollmetod redovisas av dåvarande Västeråsregionen. För kontrollen av skenskrivningar tog analyssektionen i Västeråsregionen fram en lista på personer som var födda på 1960-talet, som bodde på c/o adresser och hade låga inkomster eller var maskinellt nolltaxerade. Detta resulterade i en lista på 242 personer. Av dessa utvaldes 116 som kontrollvärda. Resterande bedömdes inte kontrollvärda eftersom de var gifta, där makarna har olika efternamn och den ene makens namn står som c/o namn.

Vid urvalet tog regionen fram underlaget för adressuppgifter ur basregistret eftersom uppgifter om c/o adresser inte kan sökas ut ur folkbokföringsregistret. Olösta sekretess frågor har dock medfört att metoden inte längre används.

De som valts ut för kontroll tillsändes en blankett ”förfrågan om folkbokföring” tillsammans med ett kort brev med förklaring till varför de fått denna blankett. Samtidigt sändes en förfrågan till den person som angivits som c/o.

Folkbokföringen ändrades i 75 av dessa 116 fall (64,6 %).

Tabell 18 Lista ”skenskrivna”, Västerås, 2004

Åtgärd	Antal	Andel
Avregistrerade utan egen anmälan (utland)	43	37%
Folkbokförd med egen anmälan	32	28%
Ej ändring	41	35%
Summa	116	100%

Hur många har c/o adresser finns i Sverige?

Det finns inga framkomliga vägar att få reda på hur många personer som har c/o adress genom rapporter i folkbokföringsregistret. SCB har i den senaste rapporten om övertäckningen i befolkningsregistret⁴⁶ redovisat hur många personer som hade c/o adress vid utgången av 2003.

Nära 170 000 personer hade c/o i folkbokföringsadressen.

Tabell 19 Antal med c/o adress i riket

	Antal personer
C/o-adress i folkbokföringsadress	169 811
C/o-adress i särskild postadress	56 532
Utlandsadress	8 624
C/o-adress i folkbokföringsadress och utlandsadress	322
C/o-adress i särskild postadress och utlandsadress	32

Det finns inga större skillnader i andelen kvinnor respektive män i totalbefolkningen som har c/o adress som folkbokföringsadress eller särskild postadress.

⁴⁶ SCB, Övertäckningen i folkbokföringen – del 1, Slutrapport, 2004-12-16

Tabell 20 C/o-adress efter kön, hela riket

Kön	Totalt	C/o-adress i folkbokföringsadress		C/o-adress i särskild postadress	
		Totalt	Andel	Totalt	Andel
Män	4 446 656	87 945	2,0%	24 861	0,56%
Kvinnor	4 529 014	81 866	1,8%	31 671	0,70%
Summa	8 975 670	169 811	1,9%	56 532	0,63%

Population: Hela befolkningen 2003-12-31

Män som är födda utomlands har den största andel c/o adresser i folkbokföringsadressen. Både kvinnor och män, födda utomlands, har en markant större andel c/o i folkbokföringsadressen. När det gäller c/o i särskild postadress ligger de högre än befolkningen i övrigt, men skillnaden är inte så stor.

Tabell 21 C/o-adress efter kön, utrikes födda

Kön	Totalt	C/o-adress i folkbokföringsadress		C/o-adress i särskild postadress	
		Totalt	Andel	Totalt	Andel
Män	515 988	32 105	6,2%	4 325	0,84%
Kvinnor	562 087	26 740	4,8%	3 496	0,62%
Summa	1 078 075	58 845	5,5%	7 821	0,73%

Population: Utrikes födda 2003-12-31

Det är åldersgruppen 18-44 år som har den högsta andelen c/o adresser i folkbokföringsadressen om man ser på hela befolkningen..

Tabell 22 C/o-adress efter ålder, hela befolkningen

Ålder	Totalt	C/o-adress i folkbokföringsadress		C/o-adress i särskild postadress	
		Totalt	Andel	Totalt	Andel
0-17	1 941 436	22 350	1,2%	1 399	0,07%
18-44	3 158 388	97 420	3,1%	12 920	0,41%
45-64	2 334 592	27 233	1,2%	10 784	0,46%
65-	1 541 254	22 808	1,5%	31 429	2,04%
Summa	8 975 670	169 811	1,9%	56 532	0,63%

Population: Hela befolkningen 2003-12-31

Det är samma åldersgrupp för hela befolkningen, 18 – 44 år, som dominerar bland de utlandsfödda med c/o adress. Skillnaden är dock markant, de utlandsföddas andel uppgår till 7,8 procent jämfört med 3,1 procent för hela befolkningen.

Tabell 23 C/o-adress efter ålder, utrikes födda

Ålder	Totalt	C/o-adress i folkbokföringsadress		C/o-adress i särskild postadress	
		Totalt	Andel	Totalt	Andel
0-17	104 895	5 513	5,3%	242	0,23%
18-44	489 007	38 232	7,8%	3 500	0,72%
45-64	324 861	10 813	3,3%	1 729	0,53%
65-	159 312	4 287	2,7%	2 350	1,48%
Summa	1 078 075	58 845	5,5%	7 821	0,73%

Population: Utrikes födda 2003-12-31

Fördelning: Åldersgrupper totalt, därav med uppgift om C/o-adress

Störst andel personer med c/o adress har de som är födda i Somalia. Drygt 18 procent av dem har c/o adress.

Tabell 24 Länder med störst andel c/o-adress, folkbokföringsadress och fler än 1 000 personer i befolkningen

Födelseland	Totalt	Folkbokförd på C/o-adress	
		Totalt	Andel
Somalia	14 809	2 698	18,2%
Kuba	1 686	273	16,2%
Thailand	14 294	2 038	14,3%
Eritrea	4 353	608	14,0%
Gambia	2 771	384	13,9%
Ghana	1 189	159	13,4%
Bangladesh	3 391	443	13,1%
Ecuador	1 230	156	12,7%
Australien	2 525	317	12,6%
Irland	1 349	168	12,5%
Etiopien	11 281	1 359	12,0%
Kenya	1 455	175	12,0%
Uganda	2 455	286	11,6%
Ukraina	2 239	260	11,6%
Israel	1 803	201	11,1%
Marocko	5 145	572	11,1%
Japan	2 502	274	11,0%
Peru	5 107	553	10,8%
Litauen	1 334	143	10,7%
Grekland	10 853	1 138	10,5%
Egypten	1 305	135	10,3%
Kina	10 852	1 115	10,3%
Pakistan	3 707	380	10,3%
Ryssland	9 090	931	10,2%
Mexiko	1 328	135	10,2%
Spanien	5 470	547	10,0%
Sverige	7 897 595	110 966	1,4%
Hela befolkningen	8 975 670	169 811	1,9%

Erfarenheter av folkbokföringskontroll av särskild postadress, box, c/o och på församlingen skrivna

En miljon flyttningsanmälningar lämnas varje år in via antingen Svensk adressändring AB, Posten eller direkt till Skatteverket. Av dessa avser ca 10 procent flyttningsanmälningar med box, c/o eller särskild postadress.

Kontroller i Östersund, Göteborg och Malmö visade att 40, 84 respektive 65 procent av ett bearbetat urval av personer med särskild postadress föranledde någon form av folkbokföringsåtgärd i registret.

Skattekontoret i Umeå valde under 2005 ut 5000 anmälningar om flyttning till c/o adress och 1200 anmälningar om särskild postadress i Umeå, däribland inräknat Svensk adressändrings flyttningsanmälningar från Spånga och Haninge.

Av dessa utreddes 2000 c/o anmälningar, ca 25 procent eller 500 ärenden var fel eftersom personen inte avsåg att flytta utan endast ville att posten skulle gå till c/o adressen.

Av de utvalda anmälningarna om särskild postadress utreddes ungefär hälften. Av dessa medförde ca 70 procent någon form av åtgärd i folkbokföringsregistret, den största delen var dock att anmälan egentligen avsåg en faktisk flyttning.

Förekomsten av särskild postadress torde fortsätta att öka. Man kan se en trend att använda särskild postadress som ett medel till att fuska med bidrag. Även flyttningsanmälan till box adress kan antas öka i takt med tillgången till postboxar. Det är främst i storstäderna som det finns företag som hyr ut postboxar under en till synes normal gatuadress.

Örebroregionens rapportering har under 2004 granskat personer som registrerats utan känt hemvist. De har utgått från listor med personer utan känt hemvist. På listorna fanns 381 personer varav 215 granskades. I 45 procent av fallen överfördes personerna till registret över obefintliga personer och i 30 procent av fallen ändrades inte folkbokföringen. Resterande ärenden har avslutats med flyttning inom Sverige med eller utan anmälan eller utan anmälan eller adressuppgift till annat skattekontor.

Tabell 25 Kontroll, "Utan känt hemvist", Örebro, 2004

"Utan känt hemvist" 2004	Antal	Andel
Överförd till obefintliga	96	45%
Ändrad folkbokföring i övrigt	55	26%
Ej ändring	64	30%
Summa	215	100%

Det är viktigt att notera att personer som registrerats i folkbokföringen "utan känt hemvist" ska följas upp. Efter två års registrering utan känt hemvist ska en avregistrering ske att personen ifråga är obefintlig. En uppföljning av dessa ärenden är nödvändig främst för att förhindra obehörigt utnyttjande av våra sociala trygghetssystem. Men det är även viktigt för registerkvaliten.

10.3.5 Folkbokförd på fritidsfastighet

Huvudregeln är att en person ska vara folkbokförd där han är bosatt. Det förekommer dock att personer folkbokför sig på en fritidsfastighet för att uppnå ekonomiska eller andra fördelar. Det kan handla om att man vill yrka avdrag för resor till och från arbetet från en fritids-

fastighet som ligger länge bort från arbetsplatsen än den bostad där man faktiskt bor. Skillnader i kommunal beskattning kan också utnyttjas med hjälp av felaktig folkbokföring. Det vanligaste skälet till att folkbokföra sig på fritidsfastigheten är nog skenseparation för att kunna fuska med bostadsrelaterade bidrag och förmåner.

Det är svårt att ange hur stor förekomsten är. Det är dock rimligt att anta att fenomenet är relativt stort bland de grupper där den ekonomiska vinningen är stor. Dessutom kan felet vara svårt att upptäcka då t.ex. familjer som skenseparerar i regel skapar ett skyddsnät som gör det svårt att upptäcka det verkliga boendet.

Skattekontoret i Karlskrona har genomfört en kontroll av personer som var folkbokförda på fastigheter som i fastighetsregistret var taxerade som fritidfastigheter.

Samtliga fritidsfastigheter i Karlskrona och Ronneby gick igenom, 4 699 st. Mellan 15-20 procent av dessa hade ägare som var folkbokförd på fritidsfastigheten. Tre församlingar valdes ut för kontroll. Ägarna som var skrivna på fritidshuset tillfrågades skriftligen vilket som var rätt, folkbokföring eller typkoden i fastighetsregistret.

Antalet tillfrågade fastighetsägare var 135 och 125 svar kom in. Alla svaranden utom 1 uppgav att typkoden var fel. Typkoderna rättades inför fastighetstaxeringen 2003. Endast i ett fall var folkbokföringen fel.

Endast ett fall av felaktig folkbokföring upptäcktes. Uppgifter hämtades från fastighetsägarna själva och det kan finnas skäl till att de folkbokfört sig på fastigheterna som inte framgått av deras egna uppgifter. Resultatet kan därför vara underskattat.

10.3.6 Flerfamiljsfastigheter

Det mindre troligt att det finns många felaktigt folkbokförda personer på enfamiljsfastigheter. Risken är större när det gäller flerfamiljsfastigheter. Det är dock inte alla flerfamiljsfastigheter som är granskningsvärda. Tidigare erfarenheter har visat att den bästa effekten uppnås om granskningen sker i samverkan med kommuner och fastighetsägare. Dessa har en kunskap om fastigheter som ska renoveras, rivs eller så har de upptäckt att det finns orimligt många personer folkbokförda på en fastighet i förhållande till antalet bostäder. Tidigare kontrollinsatser har visat att riktade kontroller av "riskfastigheter" är ett effektivt sätt att upptäcka felaktigt folkbokförda personer⁴⁷.

Folkbokförd men inte bosatt

En kontrollinsats som utförts på en utrymd flerfamiljsfastighet i Göteborg resulterade i att 55 procent (47 personer) av dem som folkbokfört sig där avregistrerades från folkbokföringen i Sverige. Fastigheten hade tidigare varit bostadshotell och studentboende. Den var nu helt utrymd på grund av ombyggnad. När kontrollen startade hade fastigheten varit utrymd i fyra månader men 84 personer var fortfarande folkbokförda på fastigheten. De personer som inte avregistrerades fick efter utredning ny folkbokföring inom Sverige⁴⁸.

Bosatt men inte folkbokförd samt folkbokförd men inte bosatt

Inom Skattekontor 2 Göteborg pågår under 2006 en kontrollinsats som riktar sig mot studentbostäder.

47 Rapport om projekt för bosättningskontroll inom folkbokföringsverksamheten, Dnr 1232-99/112.

48 Rapport Brahegatan.

Vid en jämförelse mellan fastighetsägarens listor över hyresgäster och folkbokföringsregistret framkom följande:

- 21 procent av lägenhetsinnehavarna var inte folkbokförda på fastigheten (det kan vara studenter som inte folkbokfört sig på utbildningsorten eller andrahandsuthyrning).
- 26 procent av de folkbokförda saknade lägenhetskontrakt (fastigheten består till största delen av studentrum för en person). Troligen har en del av dessa personer lämnat Sverige)

En uppenbar slutsats är att ett framtida lägenhetsregister kommer att underlätta kontrollen av vilka som är bosatta på en flerfamiljsfastighet.

10.4 Bor i Sverige men är inte folkbokförda här (undertäckning)

Sammanfattning

Förutom rena skenutvandring av personer som av olika anledningar vill bo i Sverige utan att vara folkbokförda här finns ett antal s.k. gömda flyktingar som vistats här så länge att de kanske borde vara folkbokförda. Det finns olika uppskattningar av hur många flyktingar det rör sig om. Organisationen ”Läkare utan gränser” uppskattar antalet till 15 000.

Osäkra uppgifter tyder på att det finns minst 15 000 personer som kan anses undertäckta i folkbokföringen

10.4.1 Skenutvandringar

I folkbokföringen registreras utvandringar efter anmälan från personen själv. Handläggningen av dessa anmälningar sker ofta med krav på skyndsamhet, vilket medför att man inte alltid observerar de uppgifter i ärendet som kan tyda på att personen inte skulle ha avregistrerats som utvandrad. Det kan även handla om att personen medvetet anger felaktiga grunder för utvandringen.

Skatteverket har observerat fall där personer som drivit näringsverksamhet i Sverige misstänks ha skenutvandrat till Österrike för att undgå skatt på försäljningen av verksamheten. Dubbelbeskattningsavtalet med Österrike är numera ändrat för att hindra sådan skatteplanering.

Det är svårt att ange hur många det handlar om men från kontrollhandläggarna upplever att problemet inte är försumbart. Sannolikt är det medvetna fel som beror på att man vill uppnå någon fördel inom annat område.

Konsekvensen kan bli att:

- personerna inte kommer att betala rätt skatt
- kronofogdemyndigheten inte kan driva in skulder
- Försäkringskassan betalar ut felaktiga bidrag
- personer får tillgång till den svenska sjukvården fast de inte är bosatta här
- folkbokföringregistret inte överensstämmer med den faktiska bosättningen

10.4.2 Flyktingar som håller sig gömda i Sverige

Beräkningarna av antalet gömda flyktingar i Sverige är vaga. Enligt en artikel i Svenska Dagbladet⁴⁹ fanns under 2005 ungefär 15 000 personer upptagna i polisens register över efterlysta. Av dessa beräknas en tredjedel redan ha lämnat landet. Kriminalinspektör Olle Bröms på Rikskriminalens rotel för illegal invandring uppger i en artikel i Dagens Nyheter⁵⁰ att han inte vet hur många gömda flyktingar som finns i Sverige, men säger sig ha hört siffran 10 000 bara i Stockholm.

Organisationen ”Läkare utan gränser” arbetar frivilligt med att ge gömda flyktingar vård i Sverige. I slutet på 2005 gjorde organisationen en undersökning om situationen för gömda

⁴⁹ Torbjörn Nilsson, ”Vi har inget liv i Sverige”, Svenska Dagbladet den 13 september 2005

⁵⁰ Mats Carlbom, ”Hårdare villkor för gömda flyktingar”, Dagens Nyheter den 6 februari 2005

flyktingar i Sverige. Studien byggde på 102 intervjuer med patienter som levde gömda i Stockholmsområdet. I artikel på svt.se uppskattades att det finns omkring 15 000 flyktingar som lever gömda i Sverige.⁵¹

Det verkar finnas en samstämmig uppfattning hos polis och organisationen ”Läkare utan gränser” att antalet personer som lever gömda i Sverige uppgår till ett betydande antal. Antalet uppskattas till mellan 10 000 och 15 000 personer.

⁵¹ ”Gömda flyktingar utan vård”, www.svt.se, publicerad den 25 juni 2006 och uppdaterad den 27 juli 2006

11 Hur bedrivs bosättningskontrollen i regionerna?

11.1 Sammanfattning

I november 2004 skickades en skrivelse med frågor kring bosättningskontroll till alla skatteregioner. Samtidigt skickades en enkät till ungefär hälften av alla som på sitt visitkort i KIS angivit att de arbetade med folkbokföring. Syftet med att ställa frågor om bosättningskontrollen både till företrädare för regionerna och till medarbetarna var att få en så fullständig bild som möjligt av hur arbetet är organiserat.

Hur arbetet med bosättningskontroll bedrivs på regionerna har förändrats mycket sedan november 2004. Redogörelsen nedan att därför att betrakta som ett tidsdokument.

Många av folkbokföringshandläggarna har arbetat länge med bosättningskontroll men omfattningen varierar mycket, vissa arbetar heltid medan andra jobbar väldigt lite. Olika regioner har olika många upparbetade kontakter med andra myndigheter. Alla regioner och medarbetare är dock ense om att den viktigaste samarbetspartnern är Försäkringskassan. Samarbetet inom koncernen, dvs. mellan folkbokförarna och kronofogdemyndigheten, tycker många av medarbetarna fungerar bra. Samarbetet inom myndigheten, dvs. mellan skattesidan och folkbokföringen, är dock av lite varierande kvalitet, vissa uppger att samarbetet fungerar bra medan andra inte är lika positiva. I november 2004 fanns stora skillnader mellan olika regioner i handläggarnas tillgång till skatteregister. De som saknade behörighet tyckte att de inte kunde bedriva en effektiv kontroll. Idag saknar alla folkbokförare behörighet till skatteregistren. Regionerna planerar och prioriterar sin verksamhet väldigt olika, största skillnaden är på vilken nivå planeringen sker. Gemensamt är dock att planeringen görs i förhållande till riksplaneaktiviteterna, övrig kontroll beror på återstående resurser. Vad gäller diarieföring har framkommit att regionerna gör väldigt olika och att det finns skillnader t.o.m. inom regioner. På vissa regioner/kontor diarieförs alla impulser medan andra regioner/kontor först bedömer om impulsen kan leda till ändrad folkbokföring innan diarieföring sker. Ingen region har kommenterat på hur detta avspeglas i uppföljningen. Slutligen kan konstateras att folkbokförarna instämmer i högre utsträckning än medborgarna på frågan om Skatteverket är bra på att kontrollera fusk.

11.2 Inledning

Som ett led i kartläggningen av folkbokföringsfelet har en undersökning gjorts av hur bosättningskontrollen bedrivs i landet. Frågor om bosättningskontrollen har riktats både till skatteregionernas ledning och till ett urval av medarbetare som arbetar med folkbokföring. Samtidigt som regionerna besvarade frågor om bosättningskontrollen fick medarbetare som arbetar med folkbokföring besvara en enkät i Kontorsinformationssystemet (KIS) om bosättningskontroll. Medarbetarna fick även svara på om de ansåg att Skatteverket är bra på att kontrollera fusk med folkbokföring. Denna fråga ingår i Skatteverkets återkommande enkät till allmänheten och syftet var att se om handläggarna hade en annan syn än medborgarna på kontrollen av fusk.

Syftet med att ställa frågor om bosättningskontrollen både till företrädare för regionerna och till medarbetarna var att få en så fullständig bild som möjligt av hur arbetet är organiserat.

Frågor till skatteregionerna

I november 2004 sändes en skrivelse med frågor om bosättningskontrollens organisation m.m. till alla skatteregioner. Svar inkom från alla regioner. Frågorna till regionerna finns i bilaga 2.

Enkät till medarbetare

I slutet av november 2004 skickades en enkät till 365 av de medarbetare inom Skatteverket som i sitt visitkort i KIS angivit att deras arbetsuppgifter inbegrep folkbokföring. Urvalet motsvarade cirka 50 procent av folkbokföringshandläggarna och varannan på listan valdes ut. 249 medarbetare besvarade enkäten vilket gav en svarsfrekvens på 68 procent. Frågorna i enkäten rörde bosättningskontroll medan enkäten gick ut till alla som arbetade med folkbokföring, därför fanns vissa medarbetare i urvalet som inte hade ”rätt” erfarenhet för att kunna besvara enkäten. Dessa ombads besvara fråga 1 och 2 i enkäten om vilken skatteregion de arbetade i och om de hade erfarenhet av bosättningskontroll. Formuläret återfinns i bilaga 3.

11.3 Organisation

Regionerna besvarade nedanstående fråga om hur bosättningskontrollen är organiserad.

Hur är bosättningskontrollen organiserad i din region idag?

- Koncentrerad handläggning till en eller flera orter
- Projektform
- Arbetsgrupp
- Löpande arbete på skattekontoren
- Annat sätt

11.3.1 Regionernas svar om organisationen

Kontrollen bedrivs med olika organisation

Bosättningskontrollen bedrivs organisatoriskt på olika sätt inom regionerna. Många regioner har bosättningskontroll organiserad på flera olika sätt. Malmö har till exempel bosättningskontroll koncentrerad till ett fåtal orter men även i projektform och som löpande arbete på kontoren. Den vanligaste organisationen/arbetsättet är bosättningskontroll som löpande arbete samt koncentration till en eller flera orter.

Östersund (som numera ingår i region Norrland) har bildat en folkbokföringsenhet med personer som på heltid arbetar med bosättningskontroll.

Västerås och Örebro tycks arbeta på liknande sätt med kontrollen, koncentration och löpande arbete. Region Gävle är ensam om att ha all bosättningskontroll som löpande arbete på kontoren.

Tabell 26 Skatteregionernas organisation av bosättningskontrollen, december 2004

Organisation bosättningskontroll	Region									
	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
Koncentrerad handläggning till en eller flera orter			X	X	X	X	X			X
Projektför				X						
Arbetsgrupp	X	X			X					
Löpande arbete på skattekontoren	X			X	X	X	X	X		
Annat sätt (egen folkbokföringsenhet)									X	

Bosättningskontrollen koncentreras på olika sätt

Koncentration av en funktion som bosättningskontroll kan göras på olika sätt. Regionernas svar visar att koncentrationen kan bestå i att kontrollen bedrivs i olika arbetsgrupper och projekt eller endast handhas av personal på vissa kontor i regionen. Flera regioner redovisar också en koncentration av kontrollärenden till vissa handläggare. Nästan genomgående svarar regionerna att riksgemensamma kontrollaktiviteter genomförs av arbetsgrupper eller projekt. Även vid regionala kontroller är det vanligt med någon form av koncentration.

Tabell 27 Skatteregionernas koncentration av bosättningskontroll, december 2004

Region	Organisation
Stockholm	Bosättningskontroll på varje kontor. En utvald grupp handläggare arbetar med kontrollen.
Linköping	Kontrollen bedrivs i arbetsgrupper
Växjö	Kontrollen är koncentrerad till Växjö, Karlskrona o Varberg Kontrollgrupp med 6-7 åa (hanterar ej löpande bosättningskontroll)
Malmö	Bosättningskontrollen är regionalt eller avdelningsvis koncentrerad Adressavstämningar har gjorts i Helsingborg. Kontrollen gör i projekt och löpande form
Göteborg	En särskild kontrollgrupp finns, arb koncentrerat. Löpande arbete i övrigt
Örebro	From 050101 kommer kontrollen organisatoriskt att tillhöra Örebrokontoret, fåtal medarb. utför kontrollen
Västerås	Kontroll i olika arbetsformer, fbf finns på alla kontor
Gävle	Kontrollen bedrivs som löpande arbete.
Östersund	Egen folkbokföringsenhet. 2 årsarbetskrafter
Luleå	1:a hand Stockholms flyttningar 2:a hand löpande arbete Lite kontrolltid, inriktad på Haparanda, Umeå o Luleå Bos.kontroll-vissa handläggare på nästan alla orter

11.3.2 Medarbetarnas svar om organisationen

Många arbetar minst halvtid med bosättningskontroll

Av de medarbetare som besvarat enkäten lägger 21 procent ner minst hälften av sin arbetstid på bosättningskontroll. Om man däremot ser till dem som faktiskt arbetar med bosättningskontroll idag blir motsvarande andel 35 procent ((42+9)/145). Av de som besvarat enkäten är det 54 personer eller 22 procent som aldrig arbetat med bosättningskontroll.

Tabell 28

Arbetar du med bosättningskontroll och i så fall i vilken omfattning?	Antal svaranden	Andel svaranden
Mellan 75 % och 100 %	42	17%
Mellan 50 % och 75 %	9	4%
Mellan 25 % och 50 %	15	6%
Mellan 10 % och 25 %	32	13%
Mellan 5 % och 10 %	29	12%
Mindre än 5 %	18	7%
Jag arbetar inte med bosättningskontroll idag, men har tidigare erfarenhet	50	20%
Jag har aldrig arbetat med bosättningskontroll (Vi tackar för din medverkan och ber dig skicka in enkäten)	54	22%
Totalt	249	100%

Regionala skillnader: Många av medarbetarna i region Linköping, Luleå och Stockholm arbetar med bosättningskontroll den största delen av sin arbetstid. I region Gävle, Göteborg, Västerås och Örebro lägger de flesta ned en mindre andel av sin arbetstid på bosättningskontroll. I region Växjö träffade denna enkät många som i dagsläget inte arbetar med folkbokföring men som hade tidigare erfarenheter av verksamheten.

De flesta har arbetat länge med bosättningskontroll

Av dem som arbetar med bosättningskontroll har de flesta arbetat mer än fem år med uppgiften.

Tabell 29

Hur länge har du arbetat med bosättningskontroll?	Antal	Andel
Mindre än 2 år	38	15%
Mellan 2-5 år	36	15%
Mer än 5 år	108	44%
Ej svarat	65	26%
Totalt	247	100%

Regionala skillnader: I de flesta regionerna har majoriteten av medarbetarna arbetat med bosättningskontroll i mer än fem år. Endast region Stockholm och Östersund avviker från detta, där har de flesta medarbetarna arbetat med folkbokföring i mindre än 2 år. I region Östersunds fall är dock slutsatsen lite osäker då få medarbetare besvarat enkäten.

Bosättningskontroll bedrivs som löpande arbete

Bosättningskontroll bedrivs oftast som en del av det löpande arbetet på kontoren. Näst vanligaste arbetsformen är att bosättningskontroll bedrivs i projektform.

Tabell 30

Hur är bosättningskontrollen organiserad på det kontor du arbetar idag?	Antal
Löpande arbete på skattekontoret	99
Projektform	54
Arbetsgrupp	51
Koncentrerad handläggning till en eller flera orter	41
Annat	6
Ej svarat	68
Totalt	319

Anm. Flera svarsalternativ kunde anges på denna fråga.

Regionala skillnader: I region Gävle är arbetet med bosättningskontrollen idag i huvudsak organiserat som löpande arbete. I Göteborg, Linköping och Västerås bedrivs arbetet löpande samt i arbetsgrupper och projekt. I Luleå och Malmö sker arbetet koncentrerat, som projekt, i arbetsgrupp samt som löpande arbete. I Stockholm sker arbetet i huvudsak i arbetsgrupper med även i projekt. I Växjö sker arbetet med bosättningskontroll koncentrerat. I Örebro och Östersund sker arbetet löpande, i projekt men även koncentrerat.

Stora skillnader mellan regionernas och medarbetarnas svar

Om man jämför regionernas svar med medarbetarnas svar kan konstateras att det endast är i region Gävle och Växjö som svaren överensstämmer. En risk i denna frågeställning är definitionen mellan koncentrerad, projektform och arbetsgrupp. Denna skillnad definierades inte i frågeformuläret och begreppen kan vara svåra att särskilja.

11.4 Planerade förändringar av organisationen

Regionerna besvarade nedanstående fråga om planerade förändringar av organisationen av bosättningskontrollen (motsvarande fråga har inte ställts till medarbetarna).

Vilka organisatoriska förändringar som berör bosättningskontrollen har regionen planerat att genomföra efter den 1 januari 2005?

11.4.1 Regionernas svar om planerade förändringar av organisationen

Under 2005 koncentreras folkbokföringen och bosättningskontrollen ytterligare

Flera regioner bildar under 2005 egna enheter för folkbokföring. Stockholm, Linköping och Norrland (Luleå och Östersunds regionerna sammanfördes den 1 januari 2005 under namnet region Norrland). I Stockholm sker bosättningskontrollen för hela regionen vid tre sektioner som fysiskt är lokaliserade till tre olika kontor. Linköping och Norrland svarar att utformningen och fördelningen av bosättningskontrollen ännu inte är fastlagd.

Malmö har beslutat att regionalt koncentrera ett antal olika arbetsuppgifter inom folkbokföringsområdet. En del av dessa arbetsuppgifter innefattar bosättningskontroll. Riks-

och regionaktiviteter inom bosättningskontroll kommer att drivas i projektliknande former. Med anledning av invandringsökningen från Danmark har Skattekontor 2 Malmö skapat en starkare koppling mellan flyttningskontroll och invandring.

Region Göteborg avser att under 2006 koncentrera bosättningskontrollen till kontrollgrupper på de fyra skattekontoren. Regionen arbetar med att få en enhetlig kontrollnivå inom regionen. Göteborg anser att ärenden om barns flyttning inte bör koncentreras till endast ett kontor inom regionen utan med fördel kan hanteras på samma sätt som bosättningskontroll.

I Örebroregionen tillhör folkbokföringsverksamheten ett skattekontor (Örebro) och i Västerås finns folkbokförarna i egna sektioner. Båda regionerna ser möjligheter till att i framtiden ytterligare koncentrera kontrollen.

Gävle regionen har skapat en virtuell kontrollgrupp med folkbokförare från tre kontor medan Växjö för närvarande inte har några planer på att förändra organisationen av bosättningskontrollen.

11.5 Samarbete

Regionerna besvarade nedanstående frågor om samarbetet med andra myndigheter m.m. samt om folkbokföringshandläggarna har tillgång till uppgifter i olika dataregister i arbetet med bosättningskontroll.

Har ni idag något samarbete i frågor om bosättningskontroll med andra myndigheter som:

- Totalförsvarets pliktverk
- Vägverket
- Centrala studiestödsnämnden (CSN)
- Statens person- och adressregisternämnd (SPAR)
- Migrationsverket
- Integrationsverket
- Kronofogdemyndighet
- Allmän försäkringskassa
- Kommun
- Socialförvaltning

Andra myndigheter som inte finns på listan?

Om ja, med vilka har ni samarbetet med, i vilka frågor och hur? Har samarbetet fungerat bra?

Skulle ni vilja ha kontakt med andra myndigheter i frågor rörande bosättningskontroll?

Hur fungerar samarbetet inom skattekontoret vid bosättningskontrollen, dvs. mellan folkbokförings- och beskattningsverksamheten?

Har folkbokföringshandläggarna tillgång till olika skatteregister i arbetet med bosättningskontroll?

- CT,
- LT,
- Bilregistret

Hur fungerar regionens samarbete med folkbokföringsmyndighet i andra nordiska länder?

11.5.1 Regionernas svar om samarbetet med andra myndigheter och om handläggarnas behörigheter till olika register

Försäkringskassan är den viktigaste samarbetspartnern för bosättningskontrollen

Den vanligaste formen av samarbete med andra myndigheter sker främst genom att handläggarna tar kontakt i enskilda ärenden där de behöver uppgifter från de olika myndigheterna. På regional nivå är organiserat externt samarbete med regelbundna möten med andra myndigheter inte så vanligt. Där det förekommer organiserat samarbete är det främst med Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Migrationsverket.

Alla regioner som svarat uppger att de har samarbete med Försäkringskassan i någon form. Den vanligaste formen av samarbete är på handläggarnivå som en del i det dagliga arbetet. Många regioner kommenterar att samarbetet med kommunernas (eller vissa kommuners) socialförvaltning är problematiskt på grund av sekretessbestämmelserna. Andra viktiga samarbetspartners är fastighetsägare och hyresvärdar.

Tabell 31 Samarbete i bosättningskontrollen med myndigheter m.m. per region, 2004

Samarbete med	Region										
	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå	
Totalförsvarets pliktverk				X							
Vägverket				X			X				
Centrala studiestödsnämnden (CSN)			X	X			X		X		
Statens person- och adressregisternämnd (SPAR)	X	X		X							
Migrationsverket			X	X	X	X	X	X	X		
Integrationsverket				X							
Kronofogdemyndighet		X	X	(X)	X		X	X	X		
Allmän försäkringskassa	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Kommun		X				X	X		X		
Socialförvaltning	(X)	(X)	(X)	(X)			X		(X)		
Arbetsförmedling		X		(X)				X			
Kriminalvärdverket		X		X			X				
A-kassa							X				
Telia							X				
Elleverantörer							X				
Barnvårdscentraler							X				
Ambassader							(X)				
Polisen				X		X	X				
Posten							X				
Banker				X							
Kommunens skolregister					X						
Bilregister				X							
Hyresvärdar, fastighetsägare	X	X			X	X	X				
Högskola och universitet	X					X					

Anm. (X) står för att regionen svarat att det finns problem vid samarbetet eller att samarbetet kan förbättras. Region Luleå har inte svarat på frågan om samarbete med andra myndigheter

Samarbetet med andra myndigheter fungerar bra

Alla regioner uppger att samarbetet, med de myndigheter de faktiskt samarbetar med, fungerar bra, men att sekretesslagstiftningen i vissa fall motverkar samarbetet. Hur framgångsrikt och frekvent samarbetet blir beror även på motparten. Någon region uppger att intresset hos andra myndigheter ibland kan vara ganska svalt. Det svala intresset kanske beror på bristande resurser från deras sida eller att de inte är lika kontrollinriktade som Skatteverket.

Nästan alla regioner vill utöka samarbetet med andra myndigheter. De myndigheter man främst vill öka samarbetet med är socialförvaltningar, Migrationsverket och polisen. En region svarar dock att de, trots relativt begränsade externa kontakter, inte vill öka samarbetet alls.

Flera regioner anser att Skatteverkets huvudkontor borde ta initiativ till ett organiserat samarbete med andra myndigheter och ta ett samlat grepp om de sekretesshinder som finns. Samarbetet är idag mycket personberoende och här anser regionerna att finns mycket att göra i ett riksperspektiv.

Samarbetet mellan beskattning och folkbokföring fungerar olika bra

Regionernas svar på frågan om hur samarbetet mellan beskattning och folkbokföring fungerar visar att det finns betydande skillnader mellan regionerna. Svaren varierar från att det i de flesta fall fungerar mycket bra till att det varken fungerar bra eller dåligt. Det finns också regioner som svarar att det inte finns något organiserat samarbete inom regionen. Den övervägande delen av regionerna anser dock att samarbetet mellan folkbokföring och beskattning fungerar ganska väl.

Det finns inte några interna rutiner för hur samarbetet ska gå till (förutom Västeråsregionen som tagit fram en rutin för samarbetet mellan folkbokföring och utlandsgrupp). En region har tagit fram en intern blankett för att förbättra samarbetet. En region påpekar att det av resursbrist inom bosättningskontrollen är svårt att ta hand om alla signaler om felaktig folkbokföring som kommer från beskattningen.

Det uppges också att det råder en viss osäkerhet om vad man med hänsyn till sekretessbestämmelser får lämna ut för uppgifter till folkbokföringen. Här efterlyses tydliga signaler från huvudkontoret.

Stora skillnader i tillgången till olika skatteregister

Det finns stora skillnader mellan regionerna vad gäller folkbokförarnas tillgång till olika skatteregister. I Stockholm har folkbokföringshandläggarna inte behörighet till några system inom beskattningsverksamheten eftersom lagstiftningen lägger hinder i vägen då de tillhör skilda verksamheter. I Örebro har alla folkbokförare tillgång till skatteregister (CT, LT och bilregistret).

Göteborg har tagit bort de tidigare behörigheterna till skatteregister för kontrollgrupperna medan kontrollgruppen i Gävle har behörighet till CT inklusive tillgång till samtliga kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen och regionen planerar att på sikt öka antalet behörigheter för kontrollgruppen.

Flera regioner svarar att det finns variationer vad gäller tillgången till register inom regionen. Folkbokförarna på olika kontor i regionen har olika behörigheter. En av anledningarna till detta

kan vara att personerna arbetar integrerat med inkomstbeskattning och folkbokföring eller de arbetar vid kontorens expedition och där tar emot alla sorter ärenden.

Stockholm och Göteborg anser att produktiviteten inom bosättningskontrollen försämras av de begränsade behörighetsprofilerna. Med tillgång till allmän skatteinformation i CT där uppgift om taxerad inkomst erhålls kan en grovgallring göras bland inkomna signaler från olika ingivare. Saknas tillgång till registret är det nödvändigt att skicka förfrågan till beskattningsverksamheten i samtliga ärenden för att kunna ta ställning till om fortsatt utredning ska göras.

Tabell 32 Tillgång till olika skatteregister m.m. per region

Region	Skatteregister		Bilregister	Andra register
	CT	LT		
Stockholm	Nej	Nej	Nej	Nej
Linköping	Ja, de flesta	Ja, vissa	Ja, vissa	Nej
Växjö	Ja	Nej, normalt inte	Ja, om man vill	Nej
Malmö	Ja	Nej	Ja	Fastighetsreg. och LMV
Göteborg	Ja, vissa	Ja, vissa	Ja	Nej
Örebro	Ja	Ja	Ja	Nej
Västerås	Ja	Ja, vissa	Ja, vissa	Basreg och vissa fastighetsreg.
Gävle	Ja	Nej	Nej	Nej
Östersund	Ja	Nej	Nej	Nej
Luleå	Nej	Nej	Nej	Nej

Kommentar

Stockholm, inga behörigheter p.g.a. lagstifningshinder

Göteborg, behörighet för CT och LT ska tas bort

Gävle, kontrollgruppen kommer att få utökad behörighet i CT på sikt och tillgång till bilreg.

Östersund, ser problem med CT-behörigheten

Det nordiska samarbetet inom folkbokföring fungerar bra

Folkbokförarna synes ha goda erfarenheter av att samarbeta med sina kollegor i de nordiska länderna. Samarbetet är av naturliga skäl störst gentemot det land regionen gränsar till. Samarbetet sker både organiserat och i form av gemensam hantering av individärenden. Några regioner klagar på att handläggningstiden ibland kan var lång.

Nedan följer en kort sammanfattning av regionernas svar och kommentarer till det nordiska folkbokföringssamarbetet.

Stockholm

Ett organiserat samarbete med de andra nordiska länderna skulle i och för sig vara önskvärt, men med tanke på tillgängliga resurser torde det vara effektivare om detta skedde centralt mellan huvudkontoret och dess motsvarighet inom de andra myndigheterna.

Linköping

Samarbetet med de andra nordiska länderna fungerar bra. Regionen har sedan den 1 juli 2004 koncentrerat sin handläggning av dessa ärenden till kontoret i Norrköping.

Växjö

Samarbetet med folkbokföringsmyndigheterna i de andra nordiska länderna fungerar bra förutom att regionen anser att hanteringstiden på de utländska folkbokföringsmyndigheterna överlag är för långa. De upplever dock att de minskat något under senaste året.

Malmö

Skattekontor 2 Malmö har ett särskilt väl utvecklat samarbete med Folkregistret och Told & Skat i Danmark. Samarbetet pågår i projektform och är bland annat riktat mot skenskrivningar av danskar som har folkbokfört sig i Sverige för att kunna köpa bil förmånligt eller få möjlighet för en anhörig att få uppehållstillstånd i Sverige

Göteborg

Kontoret i Strömstad har ett bra samarbete med den norska folkbokföringsmyndigheten.

Örebro

Kontakter med andra nordiska länder inom folkbokföringen har hittills begränsats till informationsutbyte med Norge och att kontakter tas med Folkregistret i Norge vid behov.

Västerås

Det nordiska samarbetet fungerar bra. Västeråsregionen har kontakt med de övriga länderna i samband med de internordiska flytningarna. Arbetet är koncentrerat till ett kontor i regionen.

Gävle

Den allmänna uppfattningen är att det går långsamt att få uppgifter från de andra nordiska länderna.

Östersund

Regionen har ett sedan länge upparbetat samarbete mellan kontoret i Östersund och Trondheim. Två folkbokförare har praktiserat i Norge under hösten 2004, och två norska folkbokförare har praktiserat i Östersund. Man har enbart goda erfarenheter av detta utbyte.

Luleå

Det finns ett samarbete mellan folkbokförarna i Haparanda och deras kollegor på andra sidan den finska gränsen som fungerar bra. Det förekommer regelbundna träffar och informationsutbyte med den finska myndigheten.

11.5.2 Medarbetarnas svar om samarbetet mellan olika myndigheter

Försäkringskassan – den främsta samarbetsparten i bosättningskontrollen

Många medarbetare har haft kontakt med försäkringskassa, Migrationsverket, kronofogdemyndighet, kommun, CSN och socialförvaltning för att utreda var någon ska vara folkbokförd. Det hör däremot till ovanligheterna att kontakta Vägverket, SPAR, Pliktverket och Integrationsverket även om det också händer.

Tabell 33

Med vilka myndigheter har du samarbetat under det senaste året?	Antal
Allmän försäkringskassa	166
Migrationsverket	144
kronofogdemyndighet	143
kommun	130
Centrala studiestödsnämnden (CSN)	118
Socialförvaltning	114
Vägverket	37
Statens person- och adressregisternämnd (SPAR)	14
Pliktverket	8
Integrationsverket	6
Ej svarat	74
Totalt	954

Regionala skillnader: I alla regioner har medarbetarna goda kontakter med försäkringskassan och mer än hälften av medarbetarna har samarbetat med någon på försäkringskassan under det senaste året. Samma förhållande föreligger vid kontakterna med Migrationsverket och kommunen även om omfattningen av kontakterna något lägre jämfört med de för Försäkringskassan. I många regioner är även kontakterna med kronofogdemyndigheten goda. Det är bara i Östersund som andelen medarbetare med kontakt med kronofogdemyndigheten understiger 50 procent. Tätast samarbete med CSN har Linköping, Stockholm och Göteborg där fler än 70 procent av medarbetarna samarbetat med myndighetskollegor på CSN. Stockholmregionens medarbetare verkar ha upparbetat de tätaste kontakterna med socialförvaltningen, övriga regioner samarbetar i mindre omfattning med dem. Region Göteborg har upparbetat kontakter med Vägverket i en högre omfattning än andra regioner. Få regioner har kontakt med SPAR, i region Gävle har dock flest medarbetare etablerat detta samarbete. Med Pliktverket och Integrationsverket har än färre samarbetat med, region Göteborg har flest medarbetare som samarbetar med dessa.

Jämförs dessa svar mot regionernas svar ses stora skillnader. Detta kan bero på att de kontakter regionerna redovisar är de mer officiella samarbetena medan de kontakter medarbetarna redovisar bygger mer på personligt upparbetade kontakter.

Samarbetet med andra myndigheter fungerar bra

Hur upplever man då att samarbetet med andra myndigheter fungerar? Även om andelen som inte svarat är hög kan man se att 56 procent av medarbetarna tycker att samarbetet fungerar bra. Det är endast 3 procent av medarbetarna som har en negativ inställning till samarbetet.

Tabell 34

Samarbetet med andra myndigheter fungerar bra	Antal	Andel
Instämmer helt	57	23%
Instämmer	80	33%
Varken eller	22	9%
Instämmer inte	6	2%
Instämmer inte alls	3	1%
Ingen uppfattning/vet ej	9	4%
Ej svarat	69	28%
Totalt	246	100%

Regionala skillnader: Regionalt är det endast regionerna Göteborg och Östersund som saknar någon som är missnöjd med samarbetet med andra myndigheter. Andelen positiva till samarbetet varierar mellan 53 procent i Örebro till 20 procent i Luleå.

Samarbetet inom Skatteverket fungerar bra

Samarbetet inom skattekontoren mellan folkbokförings- och beskattningsverksamheten verkar fungera bra för det stora flertalet, endast sex procent är av en motsatt åsikt.

Tabell 35

Hur fungerar samarbetet inom skattekontoret vid bosättningskontrollen, dvs. mellan folkbokförings- och beskattningsverksamheten	Antal	Andel
Mycket bra	95	39%
Bra	29	12%
Varken eller	28	11%
Dåligt	8	3%
Mycket dåligt	7	3%
Ingen uppfattning/vet ej	14	6%
Ej svarat	65	26%
Totalt	246	100%

Regionala skillnader: Regionalt verkar de mest nöjda arbetar inom region Gävle, Göteborg och Örebro, där över 80 procent svarar att samarbetet mellan skattesidan och folkbokföringssidan fungerar bra eller mycket bra. I Växjö är motsvarande siffra endast 29 procent och i Östersund 0 procent. I dessa regioner ger majoriteten av medarbetarna samarbetet betyg 3. I region Östersund är det 25 procent och i region Stockholm 19 procent som tycker att samarbetet fungerar dåligt eller mycket dåligt.

En tredjedel anser sig sakna tillräckliga förutsättningar

På frågan om medarbetarna anser sig ha tillräckliga befogenheter att genomföra en effektiv bosättningskontroll fördelar sig åsikterna relativt jämnt. 37 procent anser att deras befogenheter räcker medan 34 procent är av motsatt åsikt.

Drygt en tredjedel av medarbetarna har svarat på vad det är för befogenheter man saknar. Det som mest efterfrågas är mer tid till kontroll (35 %), behörighet till olika register (14 %), mer koncentration och struktur i arbetet med bosättningskontroll (11 %) samt några som efterfrågar mer utbildning och möjlighet att kunna göra hembesök för att kontrollera bosättningen.

”I vår bosättningskontrollgrupp har det blivit så att de flesta arbetar med andra arbetsuppgifter också. Detta gör att det inte blir någon kontinuitet i kontrollen. Påbörjade ärenden kan bli liggande så länge att man får börja om från början. När det krisar med andra arbetsuppgifter inom folkbokföringen får vi alltid göra nöduttryckningar.”

”Tillgången till Skatteregistret för att självständigt och effektivt kunna kontrollera vissa uppgifter i vissa utredningar. I dagsläget blir vårt arbete mycket tungarbetat då vi skriftligen måste sända förfrågan till beskattningsssektionen. Många gånger behöver vi endast vissa uppgifter och beskattningsssektionen kan inte bedöma vilka uppgifter som är av vikt att lämna till oss. Jag anser att både arbetsmässigt och kostnadmässigt är vårt nuvarande förfarande varken bra eller effektivt. Då vi kommer att satsa mer på kontrollverksamhet anser jag att man måste inse vinsten av att vi inom bosättningskontrollen skall ha tillgång till Skatteregistret.”

Tabell 36

Anser du att du har tillräckliga förutsättningar för att genomföra en effektiv bosättningskontroll	Antal	Andel
Ja	92	37%
Nej	86	34%
Ej svarat	73	29%
Totalt	251	100%

Regionala skillnader: Regionalt fördelas åsikterna markant mellan de som är nöjda och missnöjda i regionerna Gävle och Malmö. I regionerna Göteborg, Linköping, Västerås och Östersund anser majoriteten av medarbetarna att de har tillräckliga befogenheter. Medarbetarna i Luleå, Stockholm, Växjö och Örebro är däremot mer kritiska till sina möjligheter att genomföra en effektiv bosättningskontroll.

De som anser sig sakna tillräckliga förutsättningar att genomföra en effektiv bosättningskontroll har också svarat att de anser att Skatteverket är dåligt på att kontrollera fusket med folkbokföring samt att de saknar tillgång till CT inklusive kontrolluppgifter.

Få saknar behörigheter inom olika skatteregister

Behörigheterna folkbokförarna har till olika dataregister inom beskattningsverksamheten varierar över landet. 30 procent har tillgång till Centrala transaktionssystemet (CT) inklusive information om kontrolluppgifter, 8 procent har tillgång till CT men saknar möjlighet att se kontrolluppgifter. Lokala transaktionssystemet (LT) har 15 procent tillgång till och 15 procent av medarbetarna kan göra slagningar i Bilregistret. 29 procent har inte besvarat denna fråga och man kan anta att dessa saknar nämnda behörigheter i sitt arbete.

Tabell 37

Har du behörighet till olika skatteregister i arbetet med bosättningskontroll? Ange vilka.	Antal	Andel
1. CT, inkl. kontrolluppgifter (155)	117	30%
2. CT, exkl. kontrolluppgifter (155)	30	8%
3. LT	58	15%
4. Bilregistret	71	18%
Ej svarat	113	29%
Totalt	389	100%

Regionala skillnader: Regionalt verkar majoriteten av medarbetarna ha tillgång till CT inklusive kontrolluppgifter förutom i regionerna Gävle och Stockholm. I Gävleregionen är det dock 44 procent som har tillgång till CT medan motsvarande siffra för Stockholm endast är 3 procent. I region Stockholm har man inte heller tillgång till CT exklusive kontrolluppgifter. Tillgång till LT har majoriteten av medarbetarna i regionerna Göteborg, Luleå och Örebro. Bilregistret har en majoritet av medarbetarna tillgång till i Göteborg, Malmö och Växjö. I region Västerås och Örebro har lite under 50 procent av medarbetarna tillgång till Bilregistret och i region Linköping har drygt var fjärde tillgång till Bilregistret. Det finns ingen korrelation mellan anställningstid och vilka behörigheter en handläggare har.

Jämfört med regionernas svar så har exempelvis Luleå svarat att medarbetarna inte har tillgång till CT och LT medan huvuddelen av medarbetarna själva svarar att de har dessa behörigheter. I Gävle svarar 44 procent att de har tillgång till CT medan man av regionens svar skulle kunna tro att alla medarbetare hade den behörigheten.

11.6 Regionernas genomförande och planering av bosättningskontroll

Regionerna besvarade nedanstående frågor om hur planeringen av bosättningskontrollen går till och vilka principer som gäller för prioritering mellan olika aktiviteter m.m. De skulle även uppge om förutsättningarna för kontrollen behöver förändras.

Beskriv planeringsprocessen för bosättningskontrollen i regionen. Beskriv hur planeringen görs i förhållande till riksplaneaktiviteterna. Hur görs urvalen? Hur redovisas planerna och hur går uppföljningen till? Vilka principer tillämpas vid prioritering mellan de olika aktiviteterna? Vem gör prioriteringen?

Behöver förutsättningarna för bosättningskontroll förändras? Ange hur. Behöver metoder, stöd för bosättningskontroll förändras? Ange hur.

11.6.1 Sammanfattning

Olika planeringsprocesser och olika prioriteringar i regionerna

Planeringsprocessen för bosättningskontrollen skiljer sig åt mellan regionerna. Den största skillnaden är på vilken nivå i regionen som planeringen sker. Storstadsregionerna samt Västerås och Örebro har en gemensam regional planeringsprocess för all kontroll där bosättningskontrollen ingår. Vid den gemensamma regionala planeringen ingår riskanalys som en del av planeringen.

Av svaren från övriga regioner framgår att planeringen till stor del sker lokalt efter de förutsättningar som finns på skattekontoret. Luleå regionen har planerat sin bosättningskontroll med utgångspunkt i att regionen i första hand skulle klara utläggningen av folkbokföringsärenden från Stockholm.

Gemensamt för alla regioner är att planeringen görs i förhållande till riksplaneaktiviteterna. Regionerna prioriterar riksplaneinsatserna först och låter övrig kontroll bero av återstående resurser. Flera regioner väljer att kontrollera företeelser som man erfarenhetsmässigt vet ger en god "träffbild" som t.ex. signaler från Försäkringskassan, folkbokförda personer som gift sig med personer som aldrig varit folkbokförda och maskinellt nolltaxerade personer. Luleå-

och Östersundsregionerna prioriterar i första hand c/o adresser och särskilda postadresser i bosättningskontrollen.

Flera regioner påpekar att möjligheterna att göra urval i systemen är mycket begränsade. Ett stöd för kontrollen i form av ett urvalssystem behövs. En slutsats man kan dra av regionernas svar är att urvalen av kontrollobjekt styrs av handläggarnas tidigare erfarenheter av var felanmärkningar kan finnas och hur frekventa de är. Vad som skiljer regionerna åt är om man hanterar urvalsproblematiken centralt för hela regionen eller om man överlåter urvalet åt folkbokföringshandläggarna efter eget val. Göteborgsregionen har påtalat att det inom regionen finns skillnader i kontrollnivån. För 2005 arbetar man med att utjämna kontrollnivån genom:

- Styrning av inkommande ärenden
- Prioriteringsordning för kontrollerna
- Åtgärder för att förbättra diarieföringen

Regionerna har många förslag till förbättringar

Regionerna har svarat på frågan om förutsättningar, metod och stöd för bosättningskontrollen behöver förändras. Olika förslag och synpunkter har getts. Nedan redovisas förslagen något avkortade i punktform. Om flera regioner givit likartade förslag anges efter punkten hur många regioner som svarat lika.

- Det finns behov av att lära sig mer om utredningsmetodik inom folkbokföringen och de kurser som utarbetas i utredningsmetodik är efterlängttade för att kontrollen ska bli effektivare och mer likformig i landet (5).
- För att förbättra bosättningskontrollen måste samverkan inom och utom myndigheten förbättras ytterligare. Samverkan måste ske som en organiserad och naturlig del av folkbokföringsverksamheten (3).
- Sekretessbestämmelserna måste ses över och verklighetsanpassas. Sekretesshinderna mellan verksamheterna skatt och folkbokföring och mellan andra myndigheter och folkbokföring bör minskas eller tas bort. Man ser inte någon som helst anledning att upprätthålla ett integritetsskydd för en statusuppgift som en adress är (3).
- Huvudkontoret bör ge ett bättre stöd vad avser utbildning och utformning av formulär, blanketter och beslutsmallar (3).
- Den framtida folkbokföringen på lägenhet kommer att medföra att kontrollprojekt blir lättare att ta fram. En förhoppning är att man då inför sökverktyg som underlättar detta, t.ex. kunna söka ut antalet folkbokförda i en lägenhet med utgångspunkt från antalet rum. Initiativ bör tas och påtryckningar utövas av huvudkontoret (2).
- Det är önskvärt med en bättre dialog med huvudkontoret när det gäller valet av riksplansaktiviteter. Underlaget för riksplaneaktiviteter bör vara regionerna tillhanda i sådan tid att kontrollerna hinner genomföras under året. Så har mestadels inte varit fallet hittills (2).
- Det vore väldigt värdefullt att ha en riksarbetsgrupp för bosättningskontroll, där frågor och svar tillsammans med s.k. lathundar, kontrollmetoder, förfrågningsblanketter,

statistik och uppföljning kunde samlas. Det ska vara en ”levande” arbetsgrupp där direktiv och riktlinjer från huvudkontoret fortlöpande skrevs in, men även medarbetarna ska kunna lämna synpunkter och dela med sig av erfarenheter (2)

- Hembesök är ett kontrollverktyg som bör övervägas i kontrollverksamheten möjligen i form av att det tas ut någon form av revisionsförordnande för bosättningskontrollen (2).
- Kontrollverksamheten bör koncentreras. Att koncentrera arbetsuppgiften bidrar till att metoder utvecklas och förfinas. Det förbättrar kvaliteten och ökar effektiviteten (2).
- Stort behov av stöd från huvudkontoret både vad gäller möjligheterna att göra urval (som idag är mycket bristfälliga), utveckla nya arbetsmetoder och att arbeta med riskanalys.
- Ett annat steg för att förbättra kontrolleffekten måste vara att det ges möjlighet att samköra information från två eller flera myndigheter.
- Många av felen vi stöter på skulle kunna avhjälpas med information. Det förekommer många oavsiktliga fel, alternativt fel som beror på missuppfattningar.
- Naturligtvis kan mycket mer göras och helst skulle ett resurstillskott vara nödvändigt. I vart fall borde de resurser som kan frigöras genom olika rationaliseringar inom det löpande arbetet finnas kvar och användas för bosättningskontroll.
- Det är viktigt att redan i planeringsstadiet undersöka resursläget och lägga fast vad som ska kontrolleras och vilka som ska genomföra kontrollen med de resurser som finns inom respektive arbetsområde.

11.7 Övrigt

11.7.1 Frågor till regionerna om diarieföring

Finns det regionala anvisningar för hur diarieföring av folkbokföring/bosättningskontroll ska göras? Diarieförs alla impulser från andra myndigheter? Hur sker prioriteringen av kontrollvärda impulser? Vem gör prioriteringen?

Hur hanterar din region anonyma anmälningar från allmänheten?

Nästan alla regioner anser att det inte behövs regionala anvisningar för diarieföring

Det är endast Gävle som har regionala anvisningar för diarieföring. Några regioner har svarat att den styrsignal om diarieföring i folkbokföring som huvudkontoret utfärdade den 1 juni 2004 är fullt tillräcklig.

Diarieföring av impulser om felaktig folkbokföring hanteras olika

Diarieföringen av olika impulser eller signaler från t.ex. andra myndigheter om att folkbokföringen kan vara fel hanteras olika i regionerna. Det är bara tre regioner som svarat

att man diarieför samtliga impulser. Det finns dock skillnader inom regionerna, vissa kontor i en region diarieför alla impulser medan andra diareiför endast sådant som man i förväg bedömer ska kunna leda till en ändrad folkbokföring.

Tabell 38 Diarieföring per region

Region	Finns regionala anvisningar för diarieföring	Diarieförs alla impulser	Diarieförs alla anonyma anmälningar		
			Skiftliga	Muntliga	Endast vid kontroll
Stockholm	Nej	Ja			Ja
Linköping	Nej	Nej			Ja
Växjö	Nej	Ja	Ja	Vid utredning	
Malmö	Nej	Nej			
Göteborg	Nej	Nej		Vid utredning	
Örebro	Nej	Nej		Vid utredning	
Västerås	Nej	Nej			
Gävle	Ja	Ja	Ja		
Östersund	Nej	Nej			
Luleå	Nej	Nej		Vid utredning	

Prioriteringen av signaler om fel i folkbokföringen hanteras på olika sätt i regionerna

Prioriteringen av signaler som kommer in till Skatteverket hanteras olika i regionerna. En region anser att alla tredjemansutredningar är kontrollvärda och att någon prioritering därför inte behöver göras. Två regioner gör klar åtskillnad mellan signaler från t.ex. annan myndighet och anonyma anmälningar från allmänheten. Dessa regioner uppger att det finns olika organisation för hur signalerna hanteras. I Västerås finns utsedda kontaktpersoner som tar emot anonyma anmälningar avseende beskattning och folkbokföring. Anmälan diarieförs och kopia på anmälan skickas till Skattebrottsenheten. Övriga signaler prioriteras inom samverkansområdet. I Göteborg är hanteringen av anonyma anmälningar inte likformig. Det finns dock ett utvecklat system för hanteringen av anmälningar som tillämpas på skattekontoret i Göteborg.

”I Göteborg är det två stycken folkbokförare som i rollen som ”klassificerare” arbetar med anonyma anmälningar. De anonyma anmälningar som kommer till myndigheten antingen per post/telefon/mail skickas vidare till klassificeraren. Dessa bedömer, i dialog med andra, om det är utredningsvärt eller inte.

Är det inte utredningsvärt registreras ärendet i en uppföljningsfil och kopior sänds till Skr 1, som har ett övergripande matrisansvar för all hantering av anonyma anmälningar. Är det utredningsvärt så diarieförs ärendet i folkbokföringen och registreras i uppföljningsfilen. Kopior i ärendet sänds till Skr 1. Det upprättas även en återrapporteringsblankett i ärendet. Utredningen i folkbokföringen görs sedan av kontrollgruppen i avd Göteborg.

När ärendet är klart i folkbokföringen, antingen avslutat utan åtgärd eller att det blir ett beslut om ändrad folkbokföring, så registreras det i uppföljningsfilen som skickas varje tertiäl till Skr 1.”

Det vanligaste prioriteringsförfarandet är att närmaste chef (lägst sektionschef) ensam eller tillsammans med kontrollgrupper gör prioriteringar av signalerna.

11.7.2 Frågor till medarbetarna om diarieföring

Hälften av medarbetarna diarieför alla inkomna skrivelser

Närmare hälften av medarbetarna uppger att deras kontor diarieför alla inkomna skrivelser oavsett om de åtgärdas eller inte medan 23 procent svarar att deras kontor inte diarieför alla inkomna skrivelser oavsett åtgärd.

Tabell 39

Diarieför ditt kontor alla inkomna skrivelser om att folkbokföringen är fel oavsett om de åtgärdas eller inte?	Antal	Andel
Ja	112	46%
Nej	56	23%
Ej svarat	78	32%
Totalt	246	100%

Regionala skillnader: Det verkar inte finnas någon enhetlighet inom regionerna vad gäller diarieföringen. I region Stockholm och Östersund svarar 75 procent att alla ärenden diarieförs samtidigt som det finns medarbetare som svarar att så inte sker. I region Malmö svarar 30 procent att alla skrivelser diarieförs medan resterande svarar att så inte sker eller att de inte vet. Det finns i denna undersökning inte statistisk möjlighet att se om bilden skulle klarna om utgångspunkten är kontor istället för region, då vi av integritetsskäl inte valt att fråga medarbetarna om kontorstillhörighet. Växjö och Gävle regionerna har svarat att alla impulser diarieförs, det håller 41 respektive 66 procent av medarbetarna med om. Region Östersund svarar att impulser inte diarieförs, medan medarbetarna anser att det görs.

11.8 Skatteverkets förmåga kontrollera fusket

11.8.1 Medarbetarnas uppfattning om sin förmåga att kontrollera fusket med folkbokföring

En tredjedel av alla medarbetare instämmer eller instämmer helt i att Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring. Drygt en femtedel ger kontrollen ett medelbetyg medan 9 procent ger kontrollen lågt betyg.

Tabell 40

Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring	Antal	Andel
Instämmer helt	23	9%
Instämmer	59	24%
Varken eller	54	22%
Instämmer inte	12	5%
Instämmer inte alls	10	4%
Ingen uppfattning/vet ej	22	9%
Ej svarat	66	27%
Totalt	246	100%

Regionala skillnader: I regionerna Gävle, Linköping och Malmö svarar 50 procent eller fler av medarbetarna att Skatteverkets kontroll av folkbokföringsfusket är bra, mest positiva medarbetare finns i Gävle. I region Örebro och Östersund ger många medarbetare Skatteverket ett medelbetyg. Regionerna Luleå och Stockholm har medarbetare med lägst tilltro till Skatteverkets kontrollförmåga. I region Växjö har många avböjt att besvara frågan.

11.8.2 Allmänhetens uppfattning om Skatteverkets förmåga att kontrollera fusket med folkbokföring jämfört med medarbetarnas

I den enkät som Skatteverket skickar ut till ett urval av medborgarna vartannat år ingår frågan om Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring. I tabellen nedan har resultaten sammanställts sett över fyra år. Man kan konstatera att andelen som instämmer i påståendet ökar något över tid samtidigt som en stor andel av dem som svarat inte har någon åsikt. Av folkbokförarna är det 33 procent som anser att kontrollen av fusket är bra medan 14 procent av allmänheten är av samma åsikt. Folkbokförarna är i lägre utsträckning negativa till kontrollen jämfört med allmänheten. 9 procent av folkbokförarna instämmer inte i att Skatteverket är bra på att kontrollera fusket medan 13 procent av allmänheten är av samma åsikt. Att hela 37 procent av folkbokförarna saknar åsikt i frågan är något förvånande. Att 60 procent av allmänheten har samma svårighet att formulera en åsikt är mer förväntad.

Tabell 50 Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring, 1999-2004

	1999	2001	2002	2004
Instämmer (4+5)	11	14	13	14
3	13	13	14	14
Instämmer inte (1+2)	16	14	13	13
Vet ej/ej svar	60	59	61	60

12 Intervjuer om folkbokföringsfelet

12.1 Sammanfattning

Det finns stora regionala skillnader när det gäller fel och fusk med folkbokföring

Det bestående intrycket efter det att alla intervjuer genomförts är att problemen med fusk med folkbokföring i huvudsak är relaterat till storstäder. Efter intervjuerna i Malmö och Göteborg var vår bild av folkbokföringsfelet ganska dystert. Skatteverkets personal kände en frustration över att inte räkna till, inte ha tillräckliga befogenheter och resurser för att komma tillrätta med allt fusk. Några kände en uppgivenhet och undrade vart samhället var på väg.

Den sista intervjuomgången skedde i Umeå och täckte bland annat in folkbokföringshandläggare i hela Norrlandregionen. Här var bilden en helt annan. Handläggarna kände att de gjorde ett bra arbete och att man på det hela hade kontroll på situationen. Det fanns givetvis problem, men de låg på ett annat plan. Här handlade det t.ex. om förbättringar av kontroll och information samt en oro för hur den nuvarande kompetensen inom folkbokföringen ska tas till vara efter 40-talisternas pensionsavgångar.

I Malmö och Göteborg upplevde folkbokförarna att det var svårt att samarbeta med vissa andra myndigheter, främst med Migrationsverket och kommunernas socialförvaltningar. I Norrland upplevde de intervjuade att det inte fanns så stora problem i samarbetet med dessa myndigheter. En förklaring kan vara att invandringen inte är så stor i Norrland och att det är lättare att knyta personliga kontakter på handläggarnivå med mindre myndigheter. Principfrågorna om de legala möjligheterna till samarbete mellan myndigheter med hänsyn till sekretessfrågor kvarstår dock. Här verkar region Norrland ha funnit praktiska lösningar.

En annan iakttagelse vi gjorde var att kontrollbehovet varierar stort mellan storstäderna och region Norrland. Några av de gemensamma kontrollaktiviteter som styrts från Skatteverkets huvudkontor enligt den s.k. riksplanen har givit mycket olika resultat. En kontroll som gav gott resultat i storstad var den av barn som uteblivit vid skolstart. Syftet med kontrollen var att fånga upp familjer som lämnat landet utan att anmäla detta och rätta till folkbokföringen. I Norrland gav kontrollen nästan inget resultat alls. Motsatt var förhållandet med kontroll av c/o adresser som i Norrland var en framgångsrik kontrollaktivitet men som bedömdes som ganska meningslös i Göteborg. Den uppenbara slutsatsen blir att det är svårt att genomföra riksgemensamma kontroller inom alla områden när det gäller folkbokföring. Hänsyn måste tas till kontrollbehovet som grundar sig på en riskbedömning där de regionala förutsättningarna ingår. För att anknyta till de två exemplen ovan måste man bl.a. ta hänsyn till invandratätheten och situationen på bostadsmarknaden.

Intervjuerna sammantaget ger inte underlag för att säga att folkbokföringsfelet är relaterat till invandrare eller invandratäta bostadsområden, även om problemen finns där. Det är snarare så att låga inkomster och antalet barn att försörja spelar stor roll. Det finns inget egenvärde i att folkbokföra sig fel utan kopplingen till de bostadsrelaterade bidragen lockar personer att medvetet folkbokföra sig fel. Det förekommer, enligt några av de intervjuade, att kommunernas socialförvaltningar i vissa fall medverkar till att personer folkbokför sig fel (skenskrivning) för att personen/familjen ska kunna få högre bidrag.

Ett annat viktigt skäl till att personer medvetet folkbokför sig fel är att undgå eller försvåra kronofogdemyndighetens indrivning av skulder. Detta betonades starkt vid intervjuerna i storstäderna. Felaktigheterna kan bestå av såväl fel folkbokföring inom landet som att man skenskriver sig utomlands.

12.2 Allmänt om intervjuerna

De intervjuer som gjordes var öppna, det var den intervjuades erfarenheter och uppfattningar vi ville få kännedom om. Intervjun kretsade kring huvudfrågan ”Vad vet du om folkbokföringsfel – dina praktiska erfarenheter inklusive dem som privatperson?”. Den intervjuade var dock fri att ta upp andra frågor om han eller hon så önskade. Till stöd för intervjun hade vi en frågeguide som sänts ut till den intervjuade i förväg.

Vid intervjuerna definierade vi folkbokföringsfelet till sådana fel inom folkbokföringen som har betydelse för uttagande av skatt, erhållande av bidrag/förmån eller civilrättsliga skyldigheter.

Urvalet av intervjupersoner var strategiskt, d.v.s. vi valde ut dem som kunde ge viktig information, t.ex. några nyckelpersoner, och inte dem som är representativa för ett genomsnitt av en viss grupp av befolkningen. Det kan vara personer med olika åsikter och uppfattningar, med olika erfarenheter eller de som är speciellt kunniga inom ett område.

Vi valde att förlägga intervjuerna till både storstäder och till en region med mindre orter av olika storlek. Vår förhoppning är att Norrland ska kunna representera regionerna som inte är storstäder. Intervjuerna gjordes i Malmö, Göteborg och Umeå. De flesta intervjuade arbetar med folkbokföring inom Skatteverket men även personal från kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, socialförvaltning, polis, och ett allmännyttigt bostadsföretag intervjuades. Femton intervjuer genomfördes med en eller två personer per tillfälle; totalt intervjuades tjugo personer. Alla personer som utvalts för intervju har varit intresserade av att ställa upp och samtliga intervjuer utom en har kunnat genomföras som planerats. Bortfallet berodde på akut sjukdom. Intervjuerna genomfördes av Bodil Edler och Nils Johansson. Vid några tillfällen deltog även Annika Persson och Håkan Malmer.

Samtliga intervjuer spelades in för att underlätta dokumentationen och vi upplyste om att vad de sagt under intervjun inte skulle yppas för utomstående. De intervjuades namn kommer inte att återges i rapporten, eftersom det primärt inte är intressant att härleda något uttalande till viss person utan syftet är att intervjuerna sammantaget ger en kvalitativ bild av folkbokföringsfelet.

Intervjumaterialet används på olika sätt i denna rapport. Ibland sammanfattas de viktigaste synpunkterna. I andra fall återges direkta citat av vad som sagts vid intervjuerna.

12.3 Intervjuguiden

HUVUDFRÅGAN

Vad vet du om folkbokföringsfel – dina faktiska erfarenheter inklusive dem som privatperson?

Andra frågor

Har folkbokföringsfelet enligt din uppfattning förändrats under senare år och i så fall hur?

Är folkbokföringsfelet övervägande bra eller dåligt?

Om svaret ”BRA”

Om det är övervägande bra – för vem och på vilket sätt?

Finns det något som är dåligt med folkbokföringsfel – i så fall vad?

OM svaret ”DÅLIGT”

Om det är övervägande dåligt – för vem och på vilket sätt?

Finns det något som är bra med folkbokföringsfel – i så fall vad?

Kan du säga något om Skatteverkets vilja eller förmåga att hålla efter folkbokföringsfelet?

Vad kan eller bör göras för att hålla efter folkbokföringsfelet?

- Bör man ändra lagstiftningen? Hur?
- Bör man öka kontrollmöjligheterna?
- Bör man ändra myndigheternas befogenheter? Hur?
- Bör man ändra sanktioner/straff? Hur?
- Bör man förändra informationen? Hur?
- Bör man ändra resurserna till myndigheterna? Hur?
- Annat? Vad?
- Vad bör prioriteras?

I det följande redogörs för resultatet av intervjuerna. Redogörelsen följer dispositionen i intervjuguiden.

12.4 Allmänt om resultatet

Samtliga intervjuade har haft stor erfarenhet av folkbokföring och/eller hur folkbokföringen används i samhället. Uppgifterna som lämnats av medarbetare inom Skatteverket sammanställs i detta avsnitt med uppgifter från andra myndigheter. Bilden av folkbokföringsfelet blir på så sätt mer nyanserad och delvis annorlunda än om vi enbart gjort interna intervjuer. Den bild vi får av folkbokföringsfelet speglar samhällets komplexitet i form av myndigheters svårigheter att samarbeta, myndigheternas olika kulturer och folkbokföringens stora betydelse för en mängd samhällsfunktioner.

12.4.1 Vad är anledningen till att vi har ett folkbokföringsfel?

Att ha fel folkbokföring, att vara skriven på fel adress, medför i sig ingen vinning för medborgaren. Den vanlige medborgaren skulle bara tycka att det var opraktiskt att inte få sin

post dit han bor. Det måste därför finnas någon annan drivkraft som gör att man medvetet vill vara folkbokförd där man inte bor.

Ett skäl skulle kunna vara att man genom medvetet felaktig folkbokföring vill uppnå skattefördelar. De kommunala skattesatsernas storlek varierar i vissa fall ganska mycket mellan kommunerna (kommunalskatten varierar med drygt fem procentenheter) och det finns skatteavdrag som är knutna till boendet, som reseavdrag och avdrag för dubbel bosättning. Vid intervjuerna har det inte framkommit något som tyder på att man i någon större omfattning folkbokför sig på fel adress för att få skattefördelar. Det förekommer sannolikt att så sker. Många folkbokförare är dock inte insatta i skattereglerna och har därför svårt att se sambandet mellan beskattning och folkbokföring i det enskilda ärendet.

Ett annat skäl till fel folkbokföring är att det kan vara en förutsättning för att kunna arbeta svart eller för att undgå indrivning av skulder. Här har de intervjuade personerna gett entydiga svar.

Det allvarligaste folkbokföringsfelet, sett ur ett samhällsperspektiv, är skenskrivning. Skenskrivning innebär att en person medvetet anmäler flyttning till en annan fastighet än den där han bor. Syftet med skenskrivningen kan vara en önskan att på ett felaktigt sätt få utbetalningar ur olika trygghetssystem som är relaterade till boendet men också att undgå eller försvåra kronofogdemyndighetens indrivning av skulder. Flera av de intervjuade hävdade att huvuddelen av skenskrivningarna skedde för att personen ville slippa betala sina skulder.

Ett annat allvarligt fel är den s.k. övertäckningen i befolkningsregistret. Övertäckningen innebär att det finns personer folkbokförda i Sverige trots att de inte finns kvar i landet. De skulle rätteligen vara registrerade som utvandrare eller avlidna i folkbokföringen. Övertäckningen uppstår i huvudsak när personer lämnar Sverige utan att anmäla detta till Skatteverket. Underlåtenheten att anmäla utvandring kan bero både på uppsåt och på okunnighet. Enligt de intervjuade är många svenskar osäkra på vad som händer om man anmäler sig som utvandrad.

Utvandrarna frågar sig bl.a...

<p><i>Blir jag av med mitt svenska medborgarskap då? Har jag möjlighet att återkomma till Sverige om jag vill?</i></p>
--

Frågorna är många och det är nog svårt att hitta någon enskild myndighet eller rådgivare som kan besvara en persons samtliga frågor som kan uppkomma vid utvandring. Många väljer då att ta det säkra före det osäkra och struntar i att anmäla utvandring. Det finns även de som medvetet väljer att stå kvar i folkbokföringen eftersom de annars skulle mista direkta och indirekta förmåner som är kopplade till folkbokföringen i Sverige. De intervjuade uppger att det är svårt att komma till rätta med problemet eftersom gruppen utvandrare/hemvändare är svår att nå med information om reglerna. Övertäckningen upplevs av handläggarna som svår att rätta genom kontroll och prioriteras ofta ned.

Det finns även en stor grupp som är fel folkbokförda främst på grund av okunnighet om folkbokföringens betydelse i samhället. Gruppen består huvudsakligen av studenter vid universitet och högskolor. Samhällsstrukturen är komplex och studenterna ser oftast inte några direkta fördelar med att folkbokföra sig på studieorten. Här arbetar handläggarna aktivt

och uppsökande med studenterna för att förklara varför de ska folkbokföra sig på studieorten. De får många frågor från studenterna som belyser varför de valt att inte ändra folkbokföringen till studieorten

Studenter undrar över...

*Vad händer med min plats i bostadskön i Stockholm,
Får jag ha kvar min läkare/tandläkare där jag bodde förut?
Vad gäller för regler för försäkringar
Måste jag betala TV-licens.?*

Folkbokföringsfelet som framkommit i intervjuerna kan grovt delas in i tre grupper:

- Övertäckning, personer som finns i folkbokföringen men som inte finns kvar i landet.
- Undertäckning; personer som finns i landet utan att vara folkbokförda.
- Folkbokförda på fel fastighet
 - Skenskrivning, personer som finns i Sverige men som medvetet skrivit sig på fel adress. Beror på uppsåt att få ekonomiska eller andra fördelar för egen eller anhörigs vinning.
 - Glömt att anmäla flytt inom Sverige, personer som av okunnighet eller oaktsamhet inte anmält flytt.

12.5 Kunskap om folkbokföringsfelet

Huvudfrågan vid intervjuerna var ”Vad vet du om folkbokföringsfel – dina faktiska erfarenheter inklusive dem som privatperson?”. De som valts ut för intervjuerna representerar sammantaget en både djup och bred kunskap om folkbokföring och dess betydelse för samhället. I gruppen finns kunskap om folkbokföring och arbetssätt innan Skatteverket övertog folkbokföringen från kyrkan och hur man arbetar idag. Även den rättsliga sidan av folkbokföring är representerad. Vidare finns kunskaper och erfarenheter från kronofogdemyndigheten och polis (utlänningsenhet), kommunal skolplanering och socialförvaltning, försäkringskassans kontrollverksamhet samt ett allmännyttigt bostadsföretag.

Skatteverket

Övertäckning

Inom Skatteverket är man väl medveten om problemet med övertäckning. Det är, anser de flesta, svårt att komma tillrätta med problemet genom kontroll. Ofta är det så att adressen fungerar; brev kommer inte i retur eftersom det finns någon ser till att viktiga meddelanden når personen som inte finns i landet. Ett effektivt sätt att arbeta med kontroll är att följa upp signaler från skolor om att barn uteblir från skolstart eller under terminen. En sådan kontroll medför ofta att hela familjer kan skrivas ut från Sverige.

Ett särskilt problemområde är invandrare när uppehållstillståndet gått ut. Det finns ett bra samarbete när det gäller utländska studenter. Man samarbetar med institutionssekreterare på universitet eller högskolor som känner de utländska studenterna. Sekreterarna har fått utflyttningsblanketter att ge sina elever när de slutar studera.

Man anser att Skatteverket borde kunna ge information vid invandring att de måste meddela när de utvandrar. Eftersom det finns så många fördelar med att vara folkbokförd i Sverige är

man dock tveksam till om det skulle hjälpa. Man får behålla uppehållstillstånd, bidrag, pensionspoäng, förtidspension etc.

Flera intervjuade uppger att det kan vara problem att få reda på när utomnordiska invandrare dör i utlandet. Ibland meddelar hemlandet, ibland meddelar släktingar, ibland via ambassaderna. Systemet är dock inte heltäckande och uteblivet meddelande medför övertäckning. Ibland fortsätter även utbetalningar som t.ex. pension att betalas ut till den avlidne. När vi frågade om samarbetet med Migrationsverket fick vi på ett ställe följande svar:

”Ja, vi samarbetar ganska mycket Migrationsverket dem redan men de har sådant hårt tryck på sig, de har nog med sig själva. Vi tycker att de är slappa med de uppgifter de tar in. Vissa uppgifter är så uppenbart felaktiga att man inte förstår att de kan accepteras av Migrationsverket.”

Man är tveksam till om det finns förutsättningar för ett utökat regionalt samarbete med Migrationsverket som verksamheten bedrivs idag. De har för knappa resurser och har koncentrerat verksamheten till få orter. Ett annat problem är att Migrationsverket och Skatteverket i många fall ska fatta beslut på samma handlingar men med olika syften. Migrationsverket begär in alla papper och sedan får folkbokförarna begära in samma papper eller begära ut dem från Migrationsverket om de har behållit pappren. Dubbelöversättningar och en massa merarbete blir följderna. Identitetsbestämningar är också ett problem.

Det är svårt för folkbokförarna att nå ut med information om skyldigheten att anmäla utvandring. Med mer information om folkbokföring och med mer samarbete mellan myndigheter skulle övertäckningen kunna minska rejält t.ex. borde Skatteverket samarbeta mer med Migrationsverket, Försäkringskassan och skolor.

Folkbokförd på fel fastighet

Det vanligaste folkbokföringsfelet finns bland dem som har särskild postadress eller postbox. Postboxaffärer byggs upp i olika städer. Det går till på så sätt att en person kan få sin post till en postbox och då tar den adressen över folkbokföringsadressen. Myndigheter är främst intresserade av att skicka sin post till rätt adress, det är bara folkbokföringen som är intresserad av att skriva folk där de bor. Till att börja med måste personen uppge en boendeadress också men sedan flyttar personen från sin boendeadress och försvinner. Typfallet är en man som skriver sig på en adress som går till ett postboxföretag men som bor ihop med en kvinna som har barn och som inte vill få sina bidrag indragna.

Det finns legitima skäl till att ha en postboxadress. Om en person arbetar en kortare tid på ett visst ställe kan han vilja ha sin post dit. Det finns även andra exempel där man anser det praktiskt att ha en postboxadress, personer som bor i husvagn eller på landet vill kunna hämta posten nära arbetsplatsen. Personer som flyttar utomlands en kortare tid och inte litar på att postgången ska fungera kan också välja denna lösning. Men det är mest fusk med postboxadresser och det kan vara svårt att upptäcka att en till synes vanlig gatuadress går till ett postboxföretag. Här är lokalkännedom viktig.

I norra regionen arbetar man med eget material samt material från Stockholm. Det är ett problem att man saknar lokalkännedom när det gäller Stockholmsmaterial. Man har fått hjälp med en telefonlista till andra myndigheter som har intresse av folkbokföring samt vilka

flerfamiljsfastigheter det kan vara problem med. Postboxföretag finns nog bara i storstäder än så länge. Ett folkbokföringsproblem som vi bara stött på i Norrland är att invandrare folkbokför sig som inneboende hos bekanta i Norrland för att få snabbare uppehållstillstånd. Skälet till detta är att handläggningstiderna är avsevärt kortare hos Migrationsverket i den norra delen av Sverige.

”Det är oerhört vanligt att man flyttar hem till någon annan för att ens partner ska få alla bidrag. Tänker inte den ursprungliga kompisen på att hans bidrag ryker om han tar in en inneboende så kommer man och säger att det blev fel, man bor hos en annan kompis istället. Detta är otroligt svårt att komma åt. Folk ljuger för varandra utan att blinka. Advokater och jurister hjälper nog till med detta, det går ibland tillbaka i flera led, många är inblandade och vissa får pengar för besväret att skenskriva individer hos sig”.

Det är oftast män mellan 20-40 år som skenskriver sig. Föräldrar tycker ibland att deras barn har så dålig ekonomi att de går med på att barnen skriver sig hemma hos dem i vuxen ålder för att de ska kunna kvittera ut alla bidrag. Detta har ökat mycket på senare tid. Det betraktas inte längre som fult att kvittera ut oriktiga bidrag. Det är vanligare att männen flyttar bara ”på papperet”. Det är många utomnordiska invandrare i gruppen som har postboxadress.

”Folkbokföringskontrollen är otroligt eftersatt. Nu först börjar det hända något. Vi måste få stöd, gemensamma riktlinjer och specialisering.”

”Informationen till allmänheten om folkbokföringens betydelse är otroligt eftersatt. Informationen måste styras från Skatteverkets huvudkontor och sedan organiseras på regionerna. Sedan måste hela myndigheten känna till folkbokföringens betydelse.”

Vissa intervjuer gav indikationer att skulderna är den viktigaste orsaken till skenskrivning, man vill undkomma fordringsägare. Invandringen har inte ändrat folkbokföringsfelet. Kontroller i slutet på 90-talet visade att invandratäta områden och välbärgade villaområden hade lika mycket fel i folkbokföringen.

”Det man själv ser överförstorar man oftast, vissa individer konstrar sig väldigt och har man då dessa i sina fastigheter kan man tro att problemet är större än vad det är”.

Gränsproblem

Vid intervjutillfället hade man stora problem med att invandringen av danskar till främst Skåne ökat dramatiskt. Kontrollbehovet var stort eftersom de flesta hade för avsikt att skenskriva sig. Det hade gått så långt att det fanns annonser danska tidningar om att man kunde köpa sig en svensk identitet och adress. Kontrollen av invandrade danskar medförde problem för dem som hade legitima skäl att bosätta sig i Sverige. Handläggningstiderna ökade och de flesta blev utsatta för en ingående kontroll.

Tidigare var det enbart speciella grupper som mc-gång som kom hit men nu var det en invasion av danskar. Det fanns tre huvudskäl till att de vill skenskriver sig här:

- 1) Äktenskap. en infödd eller invandrad dansk som vill gifta sig med en utomnordisk medborgare har svårt att få uppehållstillstånd i Danmark.
- 2) Bilar, Danmark har en bilskatt som drabbar danskar, priserna på bilar fördubblas jämfört med Sverige.
- 3) Skulder, unga danskar som dragit på sig skulder kommer till Sverige för att få ett nytt personnummer och blir på så sätt ”rena”.

Gränsproblem fanns även i norra regionen men i mindre omfattning. Folkbokförarna visste inte varför många finländare ville vara folkbokförda där de inte var bosatta. I Finland har man inte samma folkbokföringskontroll som i Sverige. De handlade om följande fall:

1. Pensionärer från södra Sverige anmäler att de flyttat till Haparanda men bor egentligen i stugan i Finland.
2. Finska familjer i yrkesverksam ålder (30-60 år), vill ha adress i Sverige för att få svenskt personnummer.
3. Ungdomar som har föräldrar i Finland vill vara skrivna där fastän de själva bor i Sverige.

När vi frågar om vad handläggarna vet om folkbokföringsfelet kommer några in på hur övertagandet från kyrkan gick till och hur man upplever sin situation idag på skattekontoren. Kanske är det så att man anser att det finns en koppling mellan folkbokföringsfelet och hur man upplever sin plats i organisationen.

Folkbokförare som följt med från kyrkan till Skatteverket anser att folkbokföringen och kontrollen inte blivit ”framlyft” som den borde. De trodde att folkbokföringen skulle bli bättre när de kom till Skatteverket men så blev det inte. Det blev sämre på alla plan. Vid övergången 1991 viste man inom Skatteverket inte vad folkbokföring var. Folkbokföringen kom till Skatteverket vid tidpunkten för omorganisationen (SOL 90) och den ordinära personalen visste inte om de skulle bli uppsagda. Övergången till Skatteverket var dåligt förberedd och det var helt nytt för folkbokförarna att arbeta med datorer. De första åren på Skatteverket upplevdes som jobbiga eftersom folkbokföringen hade inte tydliggjorts gentemot beskattningsverksamheten.

Flera av de intervjuade uppger att det förekommer att kommunernas socialförvaltning rekommenderar familjer att den ena föräldern, oftast mannen, ska skenskriva sig. Skälet till detta uppges vara att socialförvaltningen då kan betala ut högre ersättning, dubbla hyror och högre försörjningsstöd. Socialförvaltningen är inte intresserad av en korrekt folkbokföring, för dem står vistelsekommunen i fokus.

Försäkringskassan

Försäkringskassans kunskap om folkbokföringsfel kommer främst från kontroll av bostadsrelaterade förmåner, främst bostadsbidrag och underhållsstöd. Det vanligaste fallet är en person folkbokförd som ensamstående med barn men som bor ihop med sin partner trots allt. Det finns även andra stöd som har en koppling till folkbokföringen men där Försäkringskassan inte stöter på folkbokföringsfel så ofta, t.ex. assistansersättning, äldre-försörjningsstöd (många äldre invandrare får detta beviljat och sedan flyttar de till sitt hemland) och bostadstillägg för pensionärer.

”Vi kan få fram att det bor 6-8 personer i en lägenhet på 27 kvadratmeter. Kontrollerar inte Skatteverket att flytten verkligen stämmer?”

Det belopps- och antalsmässigt största fusket med bidrag gäller sjukersättning som inte är beroende av bosättningen. De flesta polisanmälningar om misstänkt brott som Försäkringskassan gör gäller sjukersättning.

En person som har erfarenheter av fel i folkbokföringen både från Försäkringskassan och från Skatteverket gjorde en reflektion om skillnaden i kultur för cirka tio år sedan mellan de båda myndigheterna.

”På Försäkringskassan fanns service och produktion men inte kontroll. Kontroll och produktion hade Skatteverket men vid den tiden just ingen service. Ingen hade alla tre”

”Det spelar ingen roll om skenskrivningen är en eller tio procent det är ju jättesummor i alla fall.”

På Försäkringskassan var man tidigare väldigt irriterad på den dåliga kvalitén på bosättningsadress och att man inte gjorde något på Skatteverket. På kassan fick man inte ifrågasätta folkbokföringen eftersom Skatteverket registerförande myndighet.

När folkbokföringen kom över till skatteförvaltningen från kyrkan följde personalen med personalen och man fortsatte att arbeta på samma sätt. De hade inte behövt jobba med kontroll tidigare eftersom lokalkännedomen var så stor.

En intervjuad från Försäkringskassan berättade om kontrollen av socialförsäkringsfusket som startade i mitten av 1990-talet. Man började granska ärenden om underhållsstöd och såg att det inte stämde, papporna som var bidragsskyldiga hade boxadresser och c/o adresser. Då började de titta närmare på dem som hade c/o adresser för ett kassakontor med ett ”*förfärligt*” resultat. Av 100 bidragsskyldiga med c/o och boxadresser var 75 procent fel, personerna var utvandrade, bodde hemma hos ex-frun och barnen, bodde med annan kvinna med bostadsbidrag och därför kunde personen inte vara skriven där. Felet har säkert ökat.

Nu jobbar Försäkringskassan med kontroll av hela socialförsäkringen. Det är vanligt att personer skenskriver sig för att få behålla förmåner. Alla förmånstagare får sina pengar insatta på ett konto idag vilket gör det lätt att ta ut pengar i utlandet och svårt att kontrollera var de bor.

”Folkbokföringen är a och o, boven i många fall.”

Kronofogdemyndigheten

De som intervjuats vid Kronofogden hade svårt att uttala sig generellt om folkbokföringsfelet. De kände inte till folkbokföringens regler men såg brister utifrån sitt uppdrag att driva in skulder som de skulle vilja få ändring på. Även om folkbokföringen gör rätt enligt sitt regelverk så anser de att det är för enkelt att skriva sig utomlands. De har sett många stora gäldenärer planerar för att komma undan sina skatteskulder och flyttar därför i väg utomlands

eller skriver sig utomlands. ”Sedan kommer man underfund med att de finns kvar i landet”. Gälldenärer som har stora skulder borde behöva bevisa att de verkligen ska börja om utomlands. Både när det gäller enskilda och allmänna mål ser Kronofogden att människor flyttar ut och att det ökar.

Många gånger är Kronofogden maktlös när de upptäcker att någon flyttat isär på pappret.

”Vi har ett exempel med en jurist med fem miljoner i obetalda skulder som hade en adress till Luxemburg men så hittade vi hustrun som bodde i en villa i ett fint område. Så istället för att skicka kraven till Luxemburg skickade vi hem dem till hustrun som han fortfarande var gift med. Vi får då tillbaka posten med uppgift att han inte bor där, antingen via honom själv eller via hustrun. Sen började vi titta hit och dit på gälldenärer etc. och började misstänka att han bodde på adressen med hustrun. Vi kollade med brevbäraren samt spanade och det framkom via en granne att jo, han var separerad från hustrun men hälsade på eftersom de hade gemensamma barn. Men adressen han hade uppgivit utomlands stämde, han hade en lägenhet där och när vi sen plockade in honom sa han att när han var i Sverige bodde han hos hustrun pga. barnen... vi gjorde vad vi kunde, satte honom i konkurs men vad kunde vi göra?”

Kronofogden anser att detta blir allt vanligare och att det är ett jätteproblem. De ser att advokater och oseriösa rådgivare hjälper dessa ”skojare” med skatteupplägg och informerar om att par ska skilja sig för att komma undan utmätning.

De intervjuade anser att de som begär adressändring borde avkrävas hyreskontrakt och gäller det en inneboende borde kontraktsinnehavaren intyga att personen bor där. Trots att en person på heder och samvete intygar något på en blankett medför detta ingen respekt, vissa skriver sig c/o utan en tanke på att de går med på ett osant intygande.

I en storstads region hade man 15 stora gälldenärer som de kände till att de var skenskrivna utomlands. Men de uppskattade att mörkertalet var stort och att det kunde handla om kanske 5-10 procent av utlandsgälldenärerna.

Skolplanering

En kommun har ett skolpliktsansvar för de barn som bor i upptagningsområdet. Kommunen kan inte släppa ansvaret för barn förrän det flyttat. Vid intervjun med en person som arbetar med kommunal skolplanering i en storstad framkom att det är ganska omfattande problem för kommunen att hålla reda på alla elever. Det är lite så och så med dem som flyttar, en del meddelar andra gör det inte. De som arbetar med skolplaneringen har ett omfattande samarbete med folkbokföringen inom Skatteverket.

Skolorna och stadsdelarna rapporterar in vilka skolbarn som fattas vid skolstart. Skolplaneringen försöker ta reda på vad som hänt, man ringer, skriver eller gör ett besök. Vid tidpunkten för skolstart saknas flest barn eftersom den svenska skolan startar så tidigt jämfört med vissa andra länders skolor. En månad in på terminen har många barn som varit utomlands kommit tillbaka. Det kan också vara så att barnet börjar på en friskola, men sedan bestämmer föräldrarna att barnet ska gå i den kommunala skolan. Många barn försvinner mellan olika årskullar. De läser i hemlandet eller byter skola till en annan kommun utan att meddela någon myndighet. De är dock sannolikt ingen som bara låter barnen vara hemma.

Andelen barn som uteblir från skolstart varierar stort mellan olika stadsdelar.

Skolförvaltningen har ingen egentlig kunskap om fel i folkbokföringen på grund av skenskrivningar. Det har hänt att man sett sådana fall, men inte ofta.

Socialförvaltning

Vi intervjuade en socialsekreterare som delade sin arbetstid mellan traditionellt arbete vid socialförvaltningen och vad man närmast kan kalla operativt socialarbete i ett starkt segregerat bostadsområde. Fastigheterna i bostadsområdet ägdes av ett allmännyttigt bostadsföretag och socialsekreteraren hade ett nära samarbete med personalen där.

Enligt socialsekreterarens uppfattning var folkbokföringsfelet stort i det bostadsområde han arbetade. Han upplevde att det var svårt att veta vilka som egentligen bodde i lägenheterna på området. De märkt tydligt om det blev för många personer i ett bostadshus eftersom soprummen blev fulla fortare än vanligt. När klagomålen blev alltför många (han kallade det för sop-index) tog man itu med problemet.

”Om barn i kommunala skolan försvinner meddelas Försäkringskassan. Om samma sak inträffar i en muslimsk friskola skickas inte något meddelande. Det är lätt att flytta en hel familj, friskolan får pengar, familjen får barnbidrag och bidragsförskott. Man hyr ut lägenheten, får socialbidrag. Det sker många skenskilmässor, män bor hos sina fruar men är skriven i en annan lägenhet.”

Bostadsföretag

Bostadsföretaget har 2 300 lägenheter men de vet egentligen inte hur många som bor där. När värdarna går runt hittar de människor som inte officiellt bor där i lägenheterna. Företrädarna uppger att det finns massor av falska hyreskontrakt mellan uthyrare och hyresgäst, inte mellan bostadsföretaget och hyresgäst. Många invandrare får bidrag för att ordna eget boende, och ordnar detta genom att fixa ett svartkontrakt, den som har kontraktet är skriven där men bor inte där. Man anser att vissa personer ligger tio år före dem med sina kunskaper att utnyttja systemet.

”En mamma med 7 barn får ut 23 000 kr per månad i bidrag, vilket motsvarar en inkomst på 38 000 kr per månad. Mannen är inte skriven med familjen och får socialbidrag samt inkomster från andrahandsuthyrning. Varför ska de jobba?”

12.6 Folkbokföringsfelets förändring under senare år

Skatteverket

Det är svårt att få någon uppfattning om folkbokföringsfelets förändring utifrån intervjuerna. I storstäderna har man märkt att man upptäcker fler fel än tidigare. Man har inte trott att det skulle vara så mycket fel. Till bilden hör att felen märks mer om handläggarna, som nu, arbetar mer koncentrerat med kontroll. I Norrland har man uppfattningen att felen inte ökat utan ligger på en konstant nivå. De handläggare i norra regionen som gör bosättningskontroll för Stockholms räkning har dock märkt en klar skillnad. Det finns mycket mer fel i Stockholm.

I Norrland har man märkt att det förekommer mer fusk med folkbokföring på somrarna. Handläggarna upptäcker felaktigheter genom att de som kommer till kontoret pratar för mycket. Det kommer därför oftast fram om någon försöker fuska.

Flera handläggare ser en ökning folkbokföringsfelet sedan tiden då kyrkan hade hand om folkbokföringen. De intervjuade har flera teorier till varför felet ökat sett över lite längre tid.

- Flyttningen har ökat inom Sverige
- Det finns okunskap om skyldigheten att anmäla flyttning både vid utvandring och flyttning inom landet
- Invandringen har ökat och det finns stora kulturskillnader mellan Sverige och andra länder när det gäller synen på staten och myndigheter
- Folkbokföringen har fått en större betydelse i samhället och det finns fler intressenter som bygger sina beslut på folkbokföringen

Försäkringskassan

Försäkringskassan har svårt att se om fusket har ökat eftersom man inte haft någon samordning inom kassan tidigare. Nu finns en tydligare styrning av verksamheten. Handläggarna uppfattar dock att fusket ligger på en konstant nivå.

”Samordningen kring fusket kommer nu när Riksförsäkringsverket säger att det fuskas, innan har fusket inte funnits enligt dem. Tidigare ansåg verket att det bara fanns dålig handläggning.”

Försäkringskassan upptäcker en hel del fusk men de kan ju inte bevisa allt. De har uppfattningen att antingen har fuskandet ökar allt mer för vart år eller också är det kassan som blivit mer uppmärksam. Men de har sett en ökning i antalet anmälningar om misstänkt brott. Man har märkt att om det har varit något om fusk i media så ökar antalet anonyma anmälningar ett par dagar efteråt.

Handläggarna på kassan anser att samhället borde markera starkare mot detta. Viktigt att man polisanmäler även om inte brottet i sig leder till åtal. En person kan ju få flera anmälningar mot sig och till slut kan det leda till att personen åtalas. Man är dock besviken på att åklagarnas ointresse för anmälningarna. Mindre än hälften av antalet anmälningar leder inte till åtal.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogden ser en klar ökning av antalet gäldenärer som skenskriver sig utomland för att undgå indrivning av skulder. Man har observerat att det annonseras i England om upplägg för att undgå indrivning. De har också sett att flera gäldenärer har samma adress i London och i s.k. skatteparadis.

Skolplanering

Inom skolplaneringen har man inte märkt att felet med folkbokföring förändrats. Det är snarare konstant mycket i vissa stadsdelar. Det finns problem med flyktingar som blir tilldelade lägenheter i vissa stadsdelar som de tycker trånga. De flyttar då till någon bekant som har det lite större utan att anmäla detta till folkbokföringen.

Bostadsföretag

”Vi upptäcker jättemycket! Problemet med andrahandsuthyrning och bidragsfusk har ökat jättemycket, framför allt i storstäderna. Sverige har tappat kontrollen! Sophanteringen är dimensionerad efter antalet människor som är skrivna här. Men vi har jättemycket problem med detta. Vi märker att det genereras mer sopor här än vad det borde. Det är upplopp i området för att vi inte klarar av detta.”

12.7 Är folkbokföringsfelet övervägande bra eller dåligt?

Skatteverket

Syftet med frågan, som är öppet ställd, var att få reda på om det fanns några förhållanden där man medvetet inte följde folkbokföringsbestämmelserna. Folkbokföringen har stor betydelse i samhället och vi ville få reda på om det finns fall där det är uppenbart oskäligt att följa lagen och att man därför bortser från den.

Den helt övervägande uppfattningen var att det inte finns något bra med fel folkbokföring. I vart fall inte ur samhällets synvinkel. I förlängningen anser alla att ett allmänt accepterande av fel i folkbokföringen skulle leda till kaos. Yrkesstoltheten är också stor och man vill generellt sett göra rätt.

Några intervjuade kan dock tänka sig att bortse från att rätta vissa fel.

”Personligen kanske jag kan tänka mig att se genom fingrarna med visst fel. Det folkbokföringsfel som inte jobbar emot samhället kan jag nog personligen tänka mig att bortse ifrån.”

”Yngre studenter som saknar fasta förhållanden kan vi nog släppa igenom. För skolgång och sjukvård tas ingen hänsyn.”

”Vid flytt till äldreboenden kan det bli fel, men det beror på okunskap. Barn skriver sina föräldrar hos sig själva för att de ska ta hand om posten när föräldern flyttar till äldreboende. Man har rätt att bestämma församlingstillhörighet när man flyttar till ett äldreboende och då ska man inte skriva personen på den nya orten. Samma gäller om man byter kommun, då kanske man inte ska skriva den äldre i den nya kommunen för då måste de anhöriga betala begravning om kommunerna inte har något clearingsystem mellan sig.”

”Skolgång- man skriver sig hos en släkting istället för hos sina föräldrar. Det kanske vi ser igenom fingrarna med ibland men då ringer skolan och klagar.”

Försäkringskassan

Försäkringskassan har svårt att se om det finns något acceptabelt folkbokföringsfel. De accepterar det inte men ibland känner man med individer och då vill man acceptera fel. Någon anser att man möjligen kan ha visst överseende i det fall då det inte utgår några bidrag felaktigt som t.ex. vid högskolestudier.

Skolplanering

Den intervjuade anser att frågan om det finns det något bra med folkbokföringsfel är svår. Men det är inte acceptabelt att skriva sig fel för att komma in i rätt skola. Ofta är kommunerna öppna för att ta emot elever mellan stadsdelar om det går. Det regleras genom betalningar mellan olika stadsdelar och då blir det fel med om man tillåter oriktig folkbokföring. Även om det är en och samma kommun har stadsdelarna ekonomiska transaktioner mellan sig.

12.8 Skatteverkets vilja eller förmåga att hålla efter folkbokföringsfelet

Skatteverket

Folkbokföringshandläggarnas uppfattning om Skatteverkets vilja och förmåga att hålla efter folkbokföringsfelet skiljer sig starkt mellan storstadsregioner och norrlandsregionen. I storstäderna finns en frustration över att inte hinna med att kontrollera. Någon handläggare anser att det inte finns stöd hos ledningen för att göra mer kontroller av bosättningen. Viljan hos handläggarna att göra ett bra jobb är stark och bidrar till frustrationen när man anser att felet bara ökar.

”Vi har en god vilja men felet är så stort, handläggarna är frustrerade. Det går för mycket tid till kontroll men vi skulle vilja göra mer noggranna kontroller. Men det har vi väl egentligen inte stöd för heller. Ledningen, typ, säger att vi inte får göra det.”

En handläggare i storstad anser att Skatteverket generellt är dåliga på att kontrollera fusk med folkbokföring och ger kontrollen ett dåligt betyg.

”Vi är dåliga på att kontrollera men ännu sämre på att åtgärda, speciellt åtgärda långsiktigt. Att avslå en flyttningsanmälan ger dålig effekt, drygt 80 procent kommer in med en ny flyttanmälan inom tre månader. Vi behöver inte bara produktion och service men även kontroll inom folkbokföringen”.

Många anser att det måste ske något radikalt för att hålla efter felet och tror att samkörningar av dataregister med andra myndigheter skulle hjälpa.

I Norrlandsregionen skattar man sin förmåga att kontrollera fusk högre och önskar främst mer resurser för att kunna hantera kompetensväxlingen när de många 40-talisterna går i pension. Resurserna för folkbokföring är ganska bra men med rätt organisering, specialisering och koncentration kan resultatet bli bättre. Vissa riksgemensamma aktiviteter hinner man inte med och vissa ger ett sämre resultat jämför med storstad. Någon är uttalat negativ mot huvudkontorets resultatuppföljning av folkbokföringen. *”Huvudkontoret ska ge impulser men inte följa upp.”*

Gemensamt för alla handläggare är att det finns en stor förväntan på det nya IT-stödet (Folke). Den allmänna uppfattningen är att om ärendehanteringens förenklas får man resurser att sätta in på kontroll. Man upplever det positivt att folkbokföringen blivit mer synlig intern i organisationen genom att finnas med i planeringsdokument.

Försäkringskassan

Försäkringskassan ger ett ganska lågt betyg på Skatteverket förmåga att kontrollera fusket med folkbokföring. De anser att folkbokföringen inte kräver någonting för att en person ska få skriva sig på en annan adress. De är dock osäkra på om det beror på handläggarnas hantering av flyttningsanmälningarna eller om det är fel på lagstiftningen. I vilket fall anser man att det inte fungerar bra. Ibland får kassans handläggare lägga ner mycket tid på att bevisa att bosättningen är fel för vissa personer och att få folkbokföringen att ändra bosättningen.

I flera regelverk som reglerar de förmåner och ersättningar som Försäkringskassa beslutar om finns det bestämmelser som ger kassan möjlighet att göra en självständig bedömning av var den sökande rätteligen ska anses vara bosatt. Denna möjlighet utnyttjas inte av Försäkringskassan utan man inväntar Skatteverkets beslut om folkbokföring. I de flesta fall sker samverkan genom att Försäkringskassan meddelar folkbokföringen om de hittar felaktigheter.

Vi upptäckte en känsla av irritation mellan myndigheterna i denna fråga. Några folkbokförare ansåg att Försäkringskassan i vissa ärenden kunde fatta beslut utan att avvakta utredningar som ibland tar lång tid hos Skatteverket. Medborgaren blir lidande om han måste vänta på att få pengar från kassan för att folkbokföringen är svårutredd, t.ex. när makar inte är överens vid en separation om var barnen ska bo. Handläggarna på kassan hävdade att de i deras interna föreskrifter står att de inte ska göra en annan bedömning än folkbokföringen.

Inom Försäkringskassa finns ett starkt önskemål om att folkbokföringen borde tillhöra kassan. Man pekar på de nära sambanden mellan folkbokföring och bostadsrelaterade trygghets-system. Någon anser att folkbokföringen har fått alltför stor betydelse i samhället.

Kronofogdemyndigheten

”Vi vet egentligen inte om skatteverket är bra på att kontrollera fusk med folkbokföring, men vi känner ju till de ärenden när vi sökt hjälp. Vi tycker inte att man får någon hjälp och att det inte fungerar speciellt bra. Vi är ganska envetna som utredare men tycker att gäldenärerna kommer undan för lätt, de skrattar åt oss. Och folkbokföringen hjälper oss inte.”

Skolplanering

Skolplaneringen anser att Skatteverket är mycket bra på att kontrollera fusket med folkbokföring? Den intervjuade tycker att deras samarbete med folkbokföringen är till stor hjälp för skolplaneringen.

Socialförvaltning

Folkbokföringen har inte någon betydelse för utbetalning av socialbidrag och försörjningsstöd. Här är det vistelsekommunen som styr. Det svenska systemet är bra ur rättsäkerhetssynpunkt. Sekretessen gör dock att socialförvaltningen inte kan göra någonting. Om det föreligger brott med minst 6 månaders fängelse i straffskalan, då först får en

socialsekreterare lämna ut uppgifter till polisen. De intervjuade hävdar att han inte får ifrågasätta någons uppgifter även om de är uppenbart felaktiga.

12.9 Vad bör göras för att hålla efter folkbokföringsfelet?

Skatteverket

Vi fick många förslag på vad som skulle behöva göras för att minska folkbokföringsfelet. Flera förslag var ganska lika och vi har då sammanfört dem i ett förslag. Nedan anges, något förkortat, de förslag som folkbokförarna framfört.

- Service är vi bra på, produktion är vi lite sämre på men på kontroll är vi usla. Jag skulle vilja göra regelförändringar så att man börjar gå på tredjeman istället. Vi har inom folkbokföringen ingen utredningstradition, ingen utredningsmetodik, jag skulle vilja förbättra detta. Jag skulle inte ge mig på att ändra sanktioner eller ge Skatteverket mer befogenheter. Det finns inget egenvärde i att manipulera folkbokföringen, värdet ligger någon annanstans.
- En stor del av problemet ligger i att vi inte vågar. Vågar man går det. Mycket av problemet ligger internt, vi vågar inte utforska de möjligheter vi har. Det är bättre att inte göra något än att göra fel. Huvudkontoret är den största bromsen i arbetet med folkbokföringskontroll. Lokalt fick man göra det man tyckte att man behövde men man fick inget stöd centralt.
- Information genom centrala kampanjer i media, tv, tidningar om folkbokföringens betydelse i samhället.
- Vi informerar mycket till studenter om folkbokföring. Vi missar däremot invandringarna.
- Vi behöver ha en folk- och bostadsräkning värd namnet. Att faktiskt kontrollera varje fastighet. Bostadsrättsföreningar har ofta god koll på sina fastigheter men hyresfastigheterna är det ofta fel. Men då krävs ju att vi har folk att ta hand om efterjobbet. Det är alltid för många skrivna i en fastighet jämfört med hur många som egentligen bor där. Det stämmer aldrig.
- Samkörningar med Försäkringskassan och Migrationsverket vore bra. Vi borde kunna titta i varandras register eller samarbeta på något sätt för att undvika att man sken-separerar. Man borde kunna selektera ut vissa grupper också. Socialkontoret gör vissa förfrågningar hos oss, de borde ha ett system där de kunde se om en person fått bistånd på andra orter. Och de borde höra av sig till personens folkbokföringsort så vi vet om de vistas på annan ort.
- Större möjligheter att samarbeta med andra myndigheter! Folkbokföringen är jätteviktig för andra myndigheter, kommun och landsting men vi måste få resurser, inte hinder, för att kunna samarbeta.
- Det vore ju bra om vi skulle kunna samarbeta med Migrationsverket, kanske sitta i samma hus så att vi bara kunde lämna över handlingar till varandra. Vi sitter ofta och undrar om uppgifterna från Migrationsverket verkligen stämmer. Ibland hittar vi fel och bland hittar de konstigheter men det är svårt med samarbete.

Försäkringskassan

Nedan följer en sammanställning av förslag de intervjuade från försäkringskassan framfört för att minska folkbokföringsfelet.

- Det vore toppen med ett stort medborgarkontor där alla myndigheter samlades.
- Svensk lag ska gälla även i utlandet. En invandrare som skiljer sig i Sverige är fortfarande gift i sitt hemland.
- Samkörning mellan olika myndigheters register är önskvärt. Man kan inte ha sekretess mellan myndigheter som jobbar med samma sak.
- Mer information ska kunna ges mellan myndigheter.
- Folkbokföring på lägenhetsnummer är jätteviktigt.
- Det behövs en översyn av Socialtjänstens verksamhet, varför uppmanar de till exempel folk att skaffa särskild folkbokföringsadress? Socialförvaltningen uppmanade tidigare personer att skriva sig fel för att kunna få mer bidrag. Det förekommer även idag. Invandrare är vana att vara egna näringsidkare men har de eget företag kan de inte få socialhjälp då säger socialtjänsten att de måste separera för att få bidrag även om det inte vill. De skenskriver sig alltså för att få försörjningsstöd. Mycket av stödet betalas via staten så det belastar inte kommunen så farligt.
- Försäkringskassan ska kunna göra egna bedömningar av bosättningen. Uppvisandet av hyreskontrakt samt bevis om att man betalt hyra skulle kunna räcka som underlag för beslut om bostadsbidrag.
- Skatteverket borde ha en bättre kontroll. Det borde skapas fler kontrollgrupper på Skatteverket likt den i Göteborg. Varför använder man inte vitesförelägganden?
- Skatteverket borde få rätt att göra hembesök för att utreda bosättning.

Kronofogdemyndigheten

- När en person anmäler till folkbokföringen att han ska flytta utomlands bör man inte godta uppenbara fiktiva adressuppgifter. Det bör också kontrolleras om personen är restförd för skatteskulder vid utflyttningen
- Enligt gällande bestämmelser ska fordonsägare med svenskregistrerade fordon ha en adress i Sverige. Lagen efterlevs inte och det borde medföra sanktioner om det inte finns en svensk adress för fordon som är registrerade här.
- Det borde finnas kopplingar mellan de som har en sommarstuga i Sverige medan de bor utomlands, t.ex. norrmän och tyskar. Vi har många sådana restförda. De bor utomlands men äger en stuga i Sverige (de blir tilldelade ett samordningsnummer Gemensamma Distriktet i Stockholm). Sedan kanske de bestämmer sig för att flytta hit och då blir de tilldelade ett svenskt personnummer. Det blir då ingen koppling mellan det tidigare samordningsnumret och personnumret. Vi har sett att de blir debiterade

dubbelt för fastighetsskatten, både på sitt personnummer och på sitt samordningsnummer. Sedan blir de restförda helt i onödan.

Bostadsföretag

- Skilsmässor, invandrare skiljer sig i Sverige men den skilsmässan håller inte i deras hemland så man är inte skild egentligen. Jag tycker vi ska kräva att invandrare också har papper från sin egen kyrka för att få en svensk skilsmässa.

12.10 Lagstiftning

Skatteverket

De intervjuade lämnar förslag på ändrad lagstiftning inom endast två områden. Alla kommer in på sekretessfrågor och några tar även upp att det behövs en lag om lägenhetsregister. Sekretessfrågan väcker starka känslor eftersom man bestämt anser att sekretessen hindra en effektiv folkbokföringskontroll.

Sekretessfrågorna handlar både om intern sekretess inom ett skattekontor och sekretess mellan Skatteverket och olika myndigheter.

Intern sekretess

Vid tidpunkten för intervjuerna tillämpades sekretessbestämmelser olika mellan regionerna. I vissa regioner hade folkbokföringshandläggarna tillgång till bl.a. beskattningsdatabasen medan andra inte hade det. Skälet till att folkbokförarna inte ska ha tillgång till beskattningsuppgifter att personuppgifterna i beskattningsdatabasen samlats för vissa uppräknade ändamål i Skattedatabaslagen. Eftersom folkbokföring inte finns med i denna uppräkning kan inte folkbokföringshandläggarna få behörighet att själva söka i denna. De får i stället begära ut uppgifterna av en kollega på kontoret.⁵²

De som blivit av med behörigheten att se skatteuppgifter i sin egen terminal ansåg att det har ställt till mycket problem. Utredningarna tar mycket längre tid och blir besvärligare. De flesta anser att handläggare som utreder bosättning borde ha tillgång till skatteuppgifter.

”Jag har fixat mig de behörigheter jag behöver, jag skulle inte kunna kontrollera annars.”

Folkbokförarna lämnar mycket uppgifter till inkomsttaxeringen och de får ibland meddelanden från skattesidan men det är upp till var handläggare att göra den sekretessprövningen. Ibland behöver folkbokförarna få uppgifter för att kunna se om en person finns kvar i landet. Många av dem som studerar utomlands försvinner efter ett tag och då måste man kontrollera eventuella inkomster. Om man inte har behörighet till skatteuppgifter får man rent fysisk kontakta en skattehandläggare.

⁵² Förhållandet är numera reglerat genom en internt bindande föreskrift, s.k. styrsignal, Direktåtkomst till beskattningsdatabasen för folkbokföringshandläggare, Dnr 131 55583-05/111

”Visst ska skatteuppgifter skyddas mot allmänheten men behöver vi ha så stark sekretess inom samma myndighet och under samma ledning? Problemet med om man inte har det är att sekretesskyddade uppgifter kommer att läggas i folkbokföringsakten och sedan kommer journalister och då måste man rensa akten på denna info. Folkbokföringsakten ska ju inte vara sekretessbelagd egentligen.”

Det finns även problem med sekretess mellan beskattningsverksamheten och Kronofogden. Kronofogden anser att Skatteverket sitter och håller på information ibland och vet inte vad som omfattas av sekretess eller inte. De anser att det vore bra om de kunde få fler uppgifter oftare. Kronofogden får ibland indrivningsuppdrag från Skatteverket men inte all bakomliggande information. De anser att de har stor nytta av folkbokföringsuppgifter. Oftast ringer de Skatteverket för att få fram uppgifter men de tycker att det vore bättre om de fick direktåtkomst till vissa uppgifter via dataöverföring.

Sekretess mellan myndigheter

Det främsta skälet till att folkbokföringen inte kan ha ett effektivt samarbete med andra myndigheter är olika sekretesshinder. Handläggarna anser att lagen är lite ålderdomlig och att det är märkligt att myndigheter har sekretess mellan sig.

Det påtalas också att det är problem med att lämna information, ”tips”, till andra myndigheter. Det vore bra om det sekretesshindret togs bort.

En person framför att 14kap 3§ sekretesslagen bör förtydligas (om en myndighet behöver en uppgift för sitt utövande måste den lämnas ut), vissa myndigheter tolkar den snällt och lämnar ut uppgifter medan andra inte gör det alla. Socialförvaltningen vill inte samarbeta med folkbokföringen och hävdar att allt är sekretesskyddat till följd att inget kan lämnas ut. Migrationsverket är lämnar oftare ut uppgifter som behövs för en korrekt folkbokföring för att de vill också att uppgifterna ska vara korrekta.

Folkbokföring på lägenhet

Man anser att det vore en stor vinst med lägenhetsnummer. Ett lägenhetsregister skulle underlätta för folkbokföringen. Då går det att se hur många som bor i en lägenhet man kan ju som idag ha kontakt med fastighetsägaren också. Men det blir enklare med ett register.

En person gör en jämförelse med det danska systemet. I Danmark kan man få sin post till en postbox men man kan inte vara folkbokförd där. Den som har en inneboende har ansvar för att den som bor inneboende betalar intäkter i skatten(?).

Försäkringskassan

Handläggarna på Försäkringskassan anser att det vore bra med tillgång till andra myndigheters uppgifter. De anser att det behövs en lagöversyn. De tror att det går att nå långt med smärre lagförändringar och borttagande av sekretesshinder. Lagarna kan vara motverkande mellan myndigheter.

”A och o är folkbokföringen, den öppnar dörren till socialförsäkringen.”

12.11 Kontrollmöjligheter

Skatteverket

Planering av kontrollen

Planeringen av kontrollen skiljer sig mellan de berörda regionerna. Vissa arbetar med riksplaneaktiviteterna och kontroller som man traditionellt vet ger resultat som särskild post-adress. En region uppger att man har en manual och att man går efter en regional kontrollplan. Andra regioner gör en egen riskbedömning av vad man ska göra när de riksgemensamma åtagandena uppfyllts.

Koncentration

Alla intervjuade är eniga om att en viss koncentration behövs. Det finns många ärendegrupper där koncentration är nödvändig för att hålla en hög kompetens. Många är tveksamma till att koncentrera bosättningskontrollen och anser att lokalkännedomen är viktig för en effektiv kontroll. I Norrlandsregionen anser man dock att de kunnat hantera det material som omfördelats från Stockholm på ett bra sätt.

Vill handläggarna arbeta med kontroll

I norra regionen uppger man att alla vill arbeta med kontroll medan de andra regionerna inte är lika säkra. Några handläggare säger det motsatta, alla vill inte jobba med kontroll.

Samarbete med andra myndigheter

Samarbetet mellan myndigheter måste styras uppifrån men sedan byggas upp underifrån. Man vill ha hjälp med ”att öppna dörrar” till samarbete, sedan är det lättare att ta en personlig kontakt. Samarbete på övergripande nivå har sämre effekt än personliga kontakter. I bland anser man att folkbokföringen har fått alltför stor betydelse i samhället. Man upplever att andra myndigheter hukar bakom Skatteverket istället för att behöva fatta egna beslut. Man efterlyser ett utökat samarbete med andra myndigheter för att lära sig mer om andra myndigheters regelverk. Det kan vara svårt att se samband mellan bidrag och flyttningsanmälningar. Handläggarna förstår att personer skriver sig på en viss adress av någon anledning men inte vilken.

Utredningsmetodik

”Utredningsmetodiken är helt förlegad inom folkbokföringen. Inom skatten tar vi reda på en massa grejer om en person, vi frågar aldrig personen i sig om den jobbar svart. Inom folkbokföringen gör vi precis så, vi frågar dem om de bor på ett visst ställe. Vi går inte på tredje man alls, detta på RSV:s inrådan. När vi misstänker att det är fel, skickar vi ut en blankett till den personen och frågar. Stämmer det att man bor på ett visst ställe svarar man att man gör det men vill man luras säger man också att man gör det. Utredningstekniskt har det försatt oss i en dålig position. Nu måste vi bevisa att du ljuger.”

Några anser att kontrollen brister eftersom man inte vågar ta ställning. De hävdar att om Skatteverket ”sätter ned foten” så accepteras detta av medborgarna.

”Jag är inte säker på att vi kommer att få rätt kontrollmentalitet inom detta område heller nu när myndigheten styr verksamheten allt mer mot service.”

Försäkringskassan

Försäkringskassans kontroll av förmåner och bidra utgår oftast från interna signaler eller anonyma anmälningar från allmänheten. Underlag från andra myndigheter tas in, t.ex. inkomstdeklarationer eller uppgifter från folkbokföringen. De kan ta kontakt med den försäkrade genom hembesök eller besök på arbetsplatsen. De kan även kalla personer till kontoret vilket de ofta gör med personer med utländsk bakgrund där det behövs hjälp av tolk. De kan även lämna ut uppgifter till andra myndigheter. De samarbetar mycket med folkbokföringen och i de flesta fall anser man att det fungerar bra.

”Folk på skattekontoret är lätta att samarbeta med och de kan ju tvångsskriva personer om de får tillräckliga bevis. Men vi har ju inte så mycket tid att lägga ned på spaning heller. Vi kan ju träffa på personer flera gånger per år på en viss adress men då säger det att de bara är hemma och hälsar på. Det är så svårt att sätta dit dem! Vi känner ganska ofta att vi inte får gehör för våra önskemål när vi pratar med folkbokföringen.”

Hembesöken görs oftast oanmälda och man är alltid två handläggare vid besöken.

Försäkringskassan har ett nära samarbete med socialförvaltningen och har regelbundna träffar med dem. De har möjlighet att göra gemensamma hembesök med socialförvaltningen. En region planerar att arbeta ihop i projektform (eller kanske någon annan form) för då kan man undvika sekretessproblem.

De handläggare som kontrollera fusk med bidrag känner nu att deras verksamhet uppskattas mer. I dag pratar man mer öppet om att det finns fusk eller ”att det går ut pengar felaktigt” på Försäkringskassan. Man är dock besviken på att bara polisanmälningarna som räknas som fusk inte det andra de hittar, och polisanmälningarna är bara en droppe i havet av de fel som upptäcks. Internt är det ömtåligt att prata om fusk. Vi vill ju få stopp på utbetalningarna i första hand sedan är det kanske svårare att bevisa hur länge det pågått och om en anmälan håller i domstol.

Om Försäkringskassan misstänker de felaktigt betalar ut en ersättning kan de kalla den personen till kontoret med kort varsel. Det kan till exempel vara så att ersättningen bara ska utgå till personer som är bosatta i landet och personen har utvandrat utan att anmäla detta. Kommer inte personen till kontoret eller hör av sig på annat sätt så drar Försäkringskassan in stödet. Försäkringskassan gör inga kontanta utbetalningar på kontoren men de ser gärna en ny bankstrejk för att få möjlighet att ta emot returer av postavier. Returerna skulle vara ett utmärkt underlag för kontroll av bosättning

Kronofogdemyndigheten

Personerna på kronofogden anser att det ska vara självklart att samköra register för att komma åt fusk. Svenska myndigheter hjälper till att skydda de som försöker sko sig.

Bostadsföretag

Bostadsföretaget har kontakt med många myndigheter⁵³.

Migrationsverket har kontakt med kommunen genom stadskansliet och flyktingenheten. Migrationsverket ger dem en lägenhet eller så bor de hos en släkting, flyktingenheten meddelar rätt stadsdel att flyktingen bor där så att ersättningar för flyktingar går till rätt stadsdel. Det behövs särskilt stöd behövs för flyktingar, förberedelseklasser i skolan på grund av språksvårigheter etc. Bostadsföretaget har ett gott samarbete med olika myndigheter. Kontakten med socialförvaltningen präglas mer av vattentäta skott. Skolan upplevs som öppen medan barnomsorgen är mer låst - lämnar inte ut lika mycket uppgifter.

Bostadsföretaget samarbete med andra gör att de kan komma in i "första skedet".

"Vi kommer in då det varit ett störningsmoment. Vi meddelar att vi kommer och sedan respekterar vi dem vi besöker. Vi skojar och skrattar med dem. Vi försöker hitta lösningar inte bara kasta ut folk så vi försöker hitta boenden åt dem i andra kommuner. Så att dessa människor inte behöver bo gömda och betala svartkontrakt. Vi möts med viss negativism eftersom vi upptäcker när andra inte lyckats med sitt jobb."

Man har även ett direkt samarbete med Polisen och Migrationsverket. Företrädarna för bostadsföretaget är mycket negativa till samarbetet med Migrationsverket.

"Jag skapar jobb till Migrationsverket därför gillar de mig inte. Det är viktigt att man är skriven där man bor för det är ju grunden för så mycket."

De intervjuade berättar att det finns oseriösa rådgivare som säljer upplysningar om hur man kan fuska med bidrag, lägenhetskontrakt och olika förmåner.

12.12 Befogenheter

Försäkringskassan har rätt att göra hembesök

Försäkringskassan har rätt att göra hembesök för kontroll hos den försäkrade beträffande många försäkringsförmåner. Det finns reglerat i lagtexten som styr förmånen. Det är dock frivilligt för den försäkrade om han vill medverka och släppa in försäkringskassans personal i sin bostad. Vill han inte medverka håll det oftast till hans nackdel i utredningen. Motsvarande bestämmelser finns inte beträffande bosättningskontroll.

⁵³ Bostadsföretaget ligger i en starkt segregerad stadsdel och en mycket stor del av hyresgästerna har utländsk bakgrund. Man tar emot många nya invandrare och det finns ett utvecklat samarbete mellan berörda myndigheter.

”Vi gör ganska många hembesök för att se hur många som bor i en lägenhet och vi upptäcker många skenskrivningar. Vi gör i snitt 15 – 20 hembesök i veckan. Vi kör tidig morgon och efterkväll. Vi har ett gott samarbete med folkbokföringen. Vi blir trevligt bemötta när vi kommer hem till folk på besök. Ibland kanske man får stå och tala i trappen men oftast får man komma in. Vi försöker att inte lägga vår information på bordet utan ber att de vi besöker berätta. Ibland märker man att folk gömmer sig när vi kommer.”

Få handläggare på Försäkringskassan vill göra hembesök

Uppgiften att göra hembesök är inte särskilt populär inom Försäkringskassan. De är få handläggare som vill ha denna uppgift. Arbetet kräver både djup och bred kompetens. Det är alltid två handläggare som arbetar i par med besöken. Det händer ytterst sällan att de blir hotade eller upplever att situationen är obehaglig. Ibland får de dock signaler från polisen att det inte är lämpligt att göra hembesök på en viss adress. De som gör hembesök upplever att de gör ett bra resultat men att tiden inte räcker till för att rätta alla fel. Handläggarna på Försäkringskassan anser att det vore en fördel om de kunde göra gemensamma hembesök med Skatteverkets folkbokförare.

”Folk lär sig hur man fuskar via mun till mun metoden. Det bottnar i det ekonomiska, nya bilar, storbilds-tv och inga inkomster. Socialen måste göra något, skatteverket måste göra något. Säger vi att vi tar bostadsbidraget av dem så skriver de bilen på någon släkting eller säger att de fått den av rika släktingar i Tyskland. Vi når dem knappt med lagen.”

När vi frågade vilka egenskaper man behöver ha för att kunna göra ett bra hemsök fick vi följande svar:

”Ha bra kunskaper, kunna regelverket, ha viss omvärldskunskap, tycka om människor, kunna ställa obehagliga frågor, kunna fatta negativa beslut. Vi belönas för lite i lönekuvertet men lite extra blir det. Vi hjälper folk med att berätta vilka de kan kontakta i olika frågor, vi är kanske de enda de pratat med på en vecka. En del vi kommer på blir till och med glada att vi kommer. Vi hjälper ex.vis. till med var man söker arbete. Vi blir bjudna på kaffe, te, frukt och kakor, får se i fotoalbum. De vi informerat får själva ta de kontakter vi upplyst om.”

Folkbokförarna är tveksamma till att göra hembesök om de var tillåtet

Folkbokförarna är medvetna om att huvudkontoret inte anser att hembesök får göras för kontroll av folkbokföringen. Inte i något fall har hembesök gjorts. När vi ställer frågan om de skulle vilja göra hembesök om det var tillåtet blir svaret nekande eller undanglidande. En person anser att vid ett generationsskifte inom myndigheten så kan vi nog skola in handläggare på kontrollen.

”Vad skulle det tjäna till?”

”Vi måste bortse från bidragssidan, det utreder ju inte vi.”

”Medborgarna skulle nog inte gilla det heller. Folk tycker inte att vi har med deras bosättning att göra.”

Andra folkbokförare anser att hembesök skulle underlätta och snabba upp handläggningen. Man är dock tveksam till om värdet i att göra gemensamma hembesök tillsammans med Försäkringskassan. Man borde i vart fall kunna lämna information mellan myndigheterna på ett friare sätt än idag. Vidare vill man ha möjlighet till viss spaning.

Behövs mer befogenheter?

Folkbokförarna är tveksamma till om de behöver mer befogenheter utöver möjligheten att anmäla misstänkt brott och att förelägga med vite. De har kommit nya riktlinjer om åtalsanmälningar och de ska rapportera ev. anmälningar till regionledningen. Någon anser att en åtalsanmälan skulle kunna vara bra ur preventivt syfte.

”Förfrågningsblanketten är inte så bra.”

Försäkringskassan skulle gärna göra gemensamma hembesök med personal från Skatteverket. Speciellt viktig, anser de intervjuade, är att få göra hembesök hos dem som får bidrag. Flyttar en person utomlands borde det krävas att man visar upp bevis för att man verkligen flyttat, hyreskontrakt eller ägandekontrakt till ett permanentboende eller kanske försörjningsbevis, i alla fall om de har stora skulder.

12.13 Sanktioner/straff

Få anmälningar om misstänkt fusk med folkbokföring

Det är få som anmäler misstanke om brott inom folkbokföringen. En av anledningarna är att man har möjlighet att tredskoskriva den som inte anmäler flyttning. Åklagarna prioriterar inte heller folkbokföringsbrott. Vissa folkbokförare är tveksamma till att straffet finns eftersom de kan tredskoskriva med samma effekt. De anser att det därför inte finns anledning att anmäla brott. Kommer man ingenstans med brotten så kan man lika gärna ta bort det.

Inte någon har dömts

Inte någon person har dömts till böter för att han inte anmält flytt sedan folkbokföringen togs över från kyrkan (1991).

Försäkringskassan vill att det ska finnas straff för fel folkbokföring

Handläggarna på Försäkringskassan anser att Skatteverket borde anmäla de som lämnar oriktiga uppgifter i sin flyttansmälan. De har dock inte stor förhoppning om att någon åklagare är villig att ta sig an en sådan anmälan. Deras egen erfarenhet av anmälningar om misstänkt försäkringsbedrägeri är inte så positiva.

”Att polisanmäla resulterar i ingenting, det prioriteras inte alls. Om man ska få någon dom måste man göra hela utredningen själv och sedan lägga det i deras knä så att de kan gå direkt till åklagare.”

12.14 Information

Alla är överens om att det finns ett stort behov av information om folkbokföring. Folkbokföringens stora betydelse i samhället tenderar att öka på grund av ökad migration och att det blir allt svårare att finansiera den gemensamma välfärden.

Informationsbehovet verkar vara generellt och synes finnas på alla plan. Internt inom Skatteverket behövs ökad information mellan verksamhetsområdena som mellan inkomstbeskattning och folkbokföring. Handläggarna har också uppfattningen att regionernas ledning inte fullt ut förstår folkbokföringens betydelse vid t.ex. planering av resurser.

Det behövs en generell information om folkbokföringens betydelse i samhället. Det handlar här inte bara om sambandet mellan folkbokföring och felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen utan om folkbokföringen och befolkningsregistrets betydelse för samhällsplanering och individers rättigheter i ett vidare perspektiv.

Olika myndigheter behöver information om och ur folkbokföringen. Skatteverket behöver att de myndigheter som är skyldiga att anmäla felaktigheter i folkbokföringen verkligen uppfyller denna skyldighet. Myndigheter behöver även i andra sammanhang informera varandra för att effektivt kunna bekämpa fusk i samhället.

Handläggarna anser att det är viktigt att huvudkontoret stödjer regionerna. Regionerna når idag ut till olika målgrupper och det finns inget gemensamt informationsmaterial om folkbokföring.

Man anser att Skatteverket borde informera vissa grupper i samverkan med andra myndigheter. Det tydligaste exemplet på önskvärt samarbete är om nyanlända invandrare. Den som kommer som invandrare till Sverige får visa upp sina handlingar för minst tre myndigheter som alla beslutar efter sina regelverk.

”Jag har föreslagit detta men det gick inte. Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket gör t.ex. tre olika översättningar av samma papper. Vi har tre olika regelverk och reglerna är ibland motverkande. Vi kan ibland inte godkänna uppgifter bara för att Migrationsverket godkänt dem eftersom vi har olika utgångspunkter. Vi borde acceptera varandras uppgifter.”

12.15 Resurser

I Malmö och Göteborg anser man att resurserna inte räcker till för bosättningskontrollen. Detta blir särskilt tydligt när något oförutsätt inträffar som den plötsliga ökningen av danskar som ville skenskriva sig i Sverige. I Norrland upplever handläggarna att visst vore det bra med mer resurser men det nya FOLKE kommer att frigöra resurser till mer kontroll. Pensionsavgångarna upplevs som ett stort problem i Norrland. När vi tar upp resursfrågor kommer många folkbokförare in på att det är dåliga befordringsmöjligheter och dålig lön.

Viss koncentration av arbetsuppgifter har skett och ytterligare koncentration ska ske. Men handläggarna vill att bosättningskontrollen ska ske på alla kontor. De tre största städerna har mest problem med folkbokföring. Man hoppas att resurserna inte kommer att minskas och tror att rationaliseringsvinster kan komma på sikt. Om vi fick mer resurser skulle vi fokusera dessa på kontroll och information kring utvandring.

12.16 Annat

Ledningen på Skatteverket, och även andra myndigheters ledningar, förstår inte vikten av folkbokföring och omfattningen av fusk som kan florerat om registret är inkorrekt.

Flera intervjuade från Försäkringskassan och någon från Skatteverket anser att folkbokföringen borde ligga på Försäkringskassan. De anser att folkbokföringen har mycket större koppling till kassan än till Skatteverket.

Det finns problem med stora pensionsavgångar inom de närmaste åren. Generationsväxlingen innebär en otrolig kompetensförlust. Kunskap om folkbokföring kan inte hämtas in utifrån. Det är inget regionalt problem utan ett nationellt. Styrning för kompetensväxling och ekonomiska ramar måste komma från huvudkontoret.

”Skatteverket har totalt köpt tänket med kunder från företagsvärlden. Om man drar detta till sin spets betyder väl det att vi ska underlätta för dem som vill betala skatt att göra det och låta de som vill slippa att betala skatt att just slippa. Frågan är om man vill prioritera att höja kontrollnivån inom folkbokföringen. Dels för att det skulle stjäla resurser från annat och dels för att vi har gått från kontroll till service inom verket som helhet och nu vill vi skärpa kontrollen inom folkbokföringen. Går det verkligen, vill man det uppifrån?”

Vissa folkbokförare som tidigare arbetat i kyrkan har inte känt sig hemma på Skatteverket. De upplevde att man såg ned på deras arbetsuppgifter när de kom. De såg sig själva som ett B-lag inom Skatteverket.

”Kyrkan är en trång värld och har man jobbat där så kan man ha en viss inställning. Kom man ifrån en församling där man inte lämnade ut uppgifter så gjorde man inte det heller på SKV. Men nu har det anställts nya yngre människor så nu är det inte samma sak.”

En socialarbetare som själv hade utländsk härkomst och som arbetade i mångkulturellt bostadsområde hade en reflexion över kulturskillnader som kan uppstå i mötet mellan invandrare och svensk myndighet.

”I Sverige vill vi alltid ha ett erkännande av ett fel men i andra kulturer använder man inte orden så, man använder en passivform. Man gör inte fel personligen men någonting har blivit fel, då finner man sig i att få ändrad folkbokföring och ev. återkrav av bidrag och förmåner. Man behöver inte skuldbelägga någon, det gynnar ingen i kontakter.”

12.17 Prioriteringar

Mycket av folkbokföringsaktiviteterna, kontroll och information styrs av riksplanen. Det utrymme som blir kvar för regionala aktiviteter hanteras lite olika i de regioner vi besökt. Vid prioriteringen av arbetet blandas olika metoder. Fingertoppskänsla styr oftast vad man vill titta på. Oftast har man rätt i sin känsla och det visar sig att de man tittar närmare på inte längre bor i landet eller att inte bor där de är folkbokförda utan hos sin familj. Storstadsregionerna planerar kontrollen i högre grad utifrån en riskbedömning.

Handläggarna i regionen märker inte mycket av huvudkontorets styrning av folkbokföringen. Man känner starkt att folkbokföringsuppgifterna är deras ansvar och förstår inte varför de inte får resurser för att göra något radikalt. Flera uppger att de inte tror på små punktinsatser och helst vill de ha en folk- och bostadsräkning.

Folkbokförarna vill gärna att verksamheten synliggörs genom mål i verksamhetsplaneringen. Finns det mål som mäts blir folkbokföringen uppmärksammas. En folkbokförare nämner spontant att folkbokföringen gått från att vara omnämnda på två rader till att numer få en hel sida verksamhetsplaneringen.

Man vill ha en styrsignal från huvudkontoret i fråga om behörigheter till olika skattesystem (vid intervjudidpunkten saknades en sådan styrsignal från rättsavdelningen). Tillgången till systemen varierade stort mellan regionerna och man upplevde det som frustrerande när regionernas resultat jämförs med varandra. Den folkbokförare som själv kan kontrollera gentemot skattesystem arbetar mycket effektivare än den som ständigt måste fråga någon kollega om uppgifterna.

”Samarbete och samverkan mellan myndigheter är det allra viktigaste”.

13 Bearbetning av Skatteverkets enkäter till allmänheten

13.1 Inledning

Skatteverket undersöker regelbundet svenska folkets attityder till skattesystemet, skattefusk, service, kontroll och arbetssätt. Resultatet från undersökningarna publiceras i två olika rapporter. "Riksrapporten" behandlar frågor kring skattesystemet, fusk och kontroll medan "Regionrapporten" riktar in sig på regionernas arbetssätt. Resultaten i båda rapporterna går att dela upp på regional nivå medan enkäten som mynnar ut i "Regionrapporten" riktas till fler individer. Vartannat år riktas enkäten mot företagare och vartannat år mot privatpersoner. År 1999, 2001 och 2003 besvarades enkäten av privatpersoner och delar av resultaten är intressanta ur ett folkbokföringsperspektiv. En fråga återfinns i båda rapporterna (Skatteverket är bra på att kontrollera fusk med folkbokföring), i denna sammanställning kommer dock endast svaret från regionrapporten att redovisas då antalet som besvarat enkäten är högre. Det är svårt att dra några slutsatser mellan totalsiffrorna för år 1999 och 2001 då inga signifikanstester⁵⁴ gjordes undersökningarna. Dock kan dylika slutsatser dras mellan år 2001 och 2003.

13.2 Har du anmält din flyttning till post, försäkringskassa eller skattemyndighet?

Sett över tid kan man inte se några stora förändringar. Inga resultat är signifikanta vilket gör att man inte kan sluta sig till att någon egentlig förändring skett. En fråga att ställa sig är: De personer som anlitar Svensk Adressändring när de flyttar, svarar de ja eller nej på denna fråga när de besvarar enkäten? Kommer de ihåg att en del av flyttanmälan går till Skatteverket och svarar ja på frågan eller svarar man nej på frågan då man anser att man endast vänt sig till Svensk Adressändring?

Tabell 51 Har du anmält din flyttning till post, försäkringskassa eller skattemyndighet?

	1999	2001	2003
ja	91	90	89
nej	7	6	8
Vet ej/ej svar	2	4	4

Bas: Samtliga

År 1999 var det endast region Växjö som avvek signifikant i andel ja-svar. Där angav 97 procent att de anmält sin flytt. Växjö hade också signifikant färre svaranden som underlåtit att anmäla flytt till de specificerade instanserna. Övrig signifikant avvikelse var region Östersund där ovissheten var högre än i riket i genomsnitt.

Tabell 52 Har du anmält din flyttning till post, försäkringskassa eller skattemyndighet?, fördelat per region 1999

1999	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
ja	91	89	91	97+	90	90	92	93	90	88	90
nej	7	8	7	2-	8	8	7	6	7	6	10
Vet ej/ej svar	2	2	2	2	2	3	1	1	2	7+	-

Bas: Samtliga

⁵⁴ Om ett värde med 95 procents sannolikhet avviker från genomsnittresultatet redovisas det med ett "+", om det är signifikant högre, eller med ett "-", om det är signifikant lägre. Statistisk säkerställdhet är dels beroende av avvikelsens storlek men också beroende av hur många som besvarat frågan.

År 2001 avvek Malmöregionen signifikant då andelen som svarat ja på frågan om de anmält flyttning var högre där jämfört med riket. I Östersundsregionen kunde man inte redovisa några osäkra svar vilket är en stor skillnad jämfört med enkäten dessförinnan. Det är dock få som besvarat enkäten i denna region vilket kan vara en orsak till resultatet.

Tabell 53 Har du anmält din flyttning till post, försäkringskassa eller skattemyndighet?, fördelat per region 2001

2001	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
ja	90	84	90	91	94+	90	93	92	89	94	89
nej	6	9	6	4	4	7	6	5	7	6	10
Vet ej/ej svar	4	7	4	4	2	3	1	3	4	-	1

Bas: Samtliga

I enkäten år 2003 är det endast ett värde som avviker signifikant och det är i region Västerås där fler än genomsnittet saknade uppfattning till påståendet.

Tabell 54 Har du anmält din flyttning till post, försäkringskassa eller skattemyndighet?, fördelat per region 2003

2003	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
ja	89	89	91	85	87	92	89	87	90	85	87
nej	8	7	6	11	10	6	7	6	9	10	7
Vet ej/ej svar	4	4	3	4	3	2	4	7+	1	6	6

Bas: Samtliga

Från att ha varit en region med högt resultat avseende instämmandegrad i 1999 års enkät har Växjö tappat i senare enkäter. Från en instämmandegrad av 97 procent år 1999 har andelen minskat till 85 procent i 2003 års enkät. Andelen utan åsikt har inte förändrats nämnvärt, vilket tyder på en åsiktsförskjutning. De årliga resultaten har i och för sig inte ställts mot varandra i en signifikansanalys vilket betyder att resultatet i princip skulle kunna vara ett resultat av slumpen men med tanke på de stora skillnaderna verkar detta osannolikt. Man kan även se att ungefärligt samma förhållande gäller för Västerås. Här kan man dock inte komma till samma slutsats då andelen utan uppfattning ökat i samma utsträckning som de som besvarat frågan jakande minskat. Man skulle kunna tänka sig att en förklaring till en allmän minskning över tid för andelen som anmäler sin flytt till post, försäkringskassa eller skattemyndighet är att Svensk Adressändring ökat sin marknadsandel och att fler anmäler flytt via dem. Det kan vara svårt att komma ihåg att man faktiskt skickat ett brev till Skatteverket då man endast skrivit under en förtryckt blankett.

13.3 I vilken typ av ärenden har du haft kontakt med skattemyndigheten under de senaste 12 månaderna?

Sett över tid verkar andelen folkbokföringsärenden ha minskat hos skattemyndigheten. För rikets del kan vi konstatera att andelen har minskat från år 2001 till år 2003, detta resultat är signifikant. Hur ser det då ut regionalt? År 1999 avvek Stockholm genom att ha fler folkbokföringsärenden jämfört med riket i stort. Gävle och Luleå hade färre folkbokföringsärenden jämfört med genomsnittet. År 2001 hade färre kontaktat Skatteverket i folkbokföringsärenden i regionerna Växjö, Gävle, Östersund och Luleå jämfört med genomsnittet. År 2003 hade fler än genomsnittet kontaktat Skatteverket i Stockholm i folkbokföringsärende jämfört med riket i stort. Andelen var lägre än genomsnittet i Linköping, Växjö, Gävle och Luleå.

Tabell 55 I vilken typ av ärenden har du haft kontakt med skattemyndigheten under de senaste 12 månaderna?, fördelat per region, 1999-2003

Folkbokföringsärenden	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
1999	41	47+	39	38	45	44	39	40	32-	34	30-
2001	33*	39**	35	27-	34	32	29	34	26-	23-	27-
2003	28	33+	22-	24-	29	29	26	28	22-	19-	21-

Bas: Haft kontakt

* Värdet för år 2001 är signifikantstat mot värdet år 2003 och funnits vara signifikant högre.

** Resultatet är ej signifikant pga. för få svar.

13.4 Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring

Över tid kan man endast säga att andelen som instämmer helt i påståendet var signifikant högre 2001 jämfört med 2003. Man kan konstatera att åsikterna fördelas relativt jämt över hela skalan. Det är ungefär lika många som håller med, är neutrala eller som inte instämmer. Andelen som har en uppfattning är dock ganska låg, de allra flesta (ca 60 procent) saknar uppfattning.

Tabell 56 Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring, riket 1999-2003

	1999	2001	2003
Instämmer helt (4+5)	11	14*	13
3	13	13	14
Instämmer inte (1+2)	16	14	13
Vet ej/ej svar	60	59	61

Bas: Samtliga

* Värdet för år 2001 är signifikantstat mot värdet år 2003 och funnits vara signifikant högre.

I region Stockholm var fler än genomsnittet skeptiska till skattemyndighetens kontroll år 1999. Det var signifikant färre som instämde i påståendet och signifikant fler som inte instämde. I region Göteborg gav färre ett medelbetyg åt kontrollen medan fler saknade uppfattning. I Västerås var fler neutrala jämfört med genomsnittet och i Östersund var färre än genomsnittet negativa till kontrollen.

Tabell 57 Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring, fördelat per region, 1999

1999	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
Instämmer helt (4+5)	11	6-	14	12	12	12	9	10	14	16	11
3	13	13	15	18	12	9-	11	20+	12	9	14
Instämmer inte (1+2)	16	20+	18	16	20	13	12	14	10	8-	14
Vet ej/ej svar	60	61	53	55	55	66+	68	55	64	67	61

Bas: Samtliga

I undersökningen år 2001 hade fler än genomsnittet en negativ syn på kontrollmöjligheterna i region Stockholm, likaså i region Malmö. I regionerna Växjö, Örebro, Gävle, Östersund och Luleå hade färre än genomsnittet låg tilltro till kontrollen. I Östersund var det fler än genomsnittet som instämde i påståendet. I Gävle saknade fler än genomsnittet en uppfattning.

Tabell 58 Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring, fördelat per region, 2001

2001	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
Instämmer helt (4+5)	14	15	14	15	14	13	14	13	13	17+	16
3	13	11	13	14	13	14	14	13	12	11	13
Instämmer inte (1+2)	14	18+	14	12-	16+	12	10-	14	12-	9-	10-
Vet ej/ej svar	59	56	59	60	58	60	62	60	62+	63	60

Bas: Samtliga

Trenden från tidigare år håller i sig vad gäller region Stockholm. Även år 2003 hade färre tilltro till kontrollen och fler direkt misstrodde den. Fler än genomsnittet saknade även uppfattning i frågan. Även i Malmö höll trenden i sig jämfört med tidigare år, även här hade fler än genomsnittet låg tilltro till kontrollen. I Malmö var det dock färre som saknade uppfattning. I Göteborg, Örebro, Gävle och Luleå hade färre låg tilltro till kontrollen än i riket i stort.

Tabell 59 Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring, fördelat per region, 2003

2003	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
Instämmer helt (4+5)	13	10-	15	14	12	14	15	14	13	12	15
3	14	13	12	14	14	14	15	13	14	16	14
Instämmer inte (1+2)	13	15+	13	13	16+	11-	10-	15	10-	13	11-
Vet ej/ej svar	61	62+	59	59	58-	62	61	58	63	59	60

Bas: Samtliga

Trots att invånarna i region Stockholm är mer negativt inställda till Skatteverkets förmåga att kontrollera fusket med folkbokföringen jämfört med snittet så verkar det som om andelen som inte instämmer i påståendet minskar över tiden. Samma trend verkar gälla för i stort sett alla regioner men det är bara i Linköpingsregionen man kanske skulle kunna tro att minskningen är faktisk, osäkerhetsfaktorn är stor för övriga regioner. Region Östersund är den enda region som trotsar mönstret, där ökar andelen som inte instämmer i påståendet, men från en nivå långt under riksgenomsnittet till en attityd som ligger jämförbart med genomsnittet.

13.4.1 Invandrades syn på Skatteverkets förmåga att kontrollera fusket med folkbokföring

I regionenkäterna till allmänheten ställs frågor bl.a. om Skatteverkets öppettider, personalens sakkunskap och bemötande av de skattskyldiga, om Skatteverket handlägger ärenden snabbt, är rättvis och har en bra kontroll.

Skatteverket har under 2005 med utgångspunkt i regionenkäten 2004 publicerat en rapport⁵⁵ med syfte att få svar på hur väl Skatteverket lyckats uppnå målen för integrationspolitiken. Därutöver var syftet med undersökningen att redovisa vad invandrare anser om skattesystemet och Skatteverket och analysera vilka skillnader som finns mellan invandrare och svenskar och mellan olika invandrargrupper.

Resultaten är uppmuntrande för Skatteverket och dess personal:

- Invandrare instämmer i högre grad än svenskar att Skatteverket totalt sett utför sin uppgift på ett bra sett
- Invandrare har ett större förtroende för skatteverket än vad svenskar har
- Invandrare är mer nöjda med personalens bemötande än vad svenskar är.
- Från svaren från skilda delfrågor dras slutsatsen att invandrare är minst lika nöjda som svenskar med den service och information de får

Invandrades syn på folkbokföringen

Rent allmänt instämmer invandrare i alla frågor i högre grad än svenskar. Detta gäller såväl kontrollen av skattefusk som fusk med folkbokföring.

⁵⁵ Invandrarernas syn på skatter och Skatteverket, Resultat från två riksomfattande undersökningar, Rapport 2005:4

Invandrare har betydligt oftare (44%) kontakt med Skatteverket i folkbokföringsfrågor än vad svenskar (23%) har. Särskilt utomeuropeiska invandrare har en annan svarsbild på folkbokföringsfrågan än svenskar; man har en säkrare uppfattning (färre vet ej och ej svar) och det är fler som instämmer i påståendet att Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring.

Tabell 60 Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring, huvudsakligt uppväxtland, 2004

	Alla	Sverige	Norden	Europa	Utanför Europa	Utanför Sverige
Kolumn	a	b	c	d	e	f
Instämmer (5+4)	13	11	17	22b	48bcd	32b
Varken/eller (3)	14	14def	13	5	7	8
Instämmer inte (2+1)	15	16cdef	1	9c	7	6
Vet ej/Ej svar	58	58e	69e	65e	37	54
Medelvärde	2,93	2,80	3,84	3,68b	4,02b	3,90b

Bland dem som är födda utanför Europa (kol. e) instämmer 48 procentenheter i påståendet att Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring. Detta värde är statistiskt säkerställt högre än motsvarande värde i kolumnerna b, c och d.

Bland dem som har vuxit upp i Sverige (kol. b) är det 16 procent som inte instämmer i påståendet. Detta värde är signifikant högre än motsvarande värde i kolumnerna c, d, e och f. Medelvärdena för de två utomnordiska invandrargrupperna (kol. d och e) är högre än för det i kolumn b (uppväxt i Sverige).

Det kan alltså noteras att svenskar jämfört med alla tre invandrargrupperna oftare inte instämmer i att Skatteverket är bra på att kontrollera fusket med folkbokföringen,

13.5 Jag känner personligen någon/några som fuskar med folkbokföringen

Över tid kan man se att förändringarna i åsikt inte är så stora. Man kan i och för sig konstatera att andelen som inte instämmer i påståendet har minskat mellan år 2001 och år 2003 men andelen som saknar uppfattning har ökat med lika mycket.

Tabell 61 Jag känner personligen någon/några som fuskar med folkbokföringen, riket, 199-2003

	1999	2001	2003
Instämmer helt (4+5)	7	6	7
3	3	3*	2
Instämmer inte (1+2)	60	61*	56
Vet ej/ej svar	30	30	35

Bas: Samtliga

* Värde för år 2001 är signifikantstat mot värdet år 2003 och funnits vara signifikant högre.

Regionalt kan man se att år 1999 kände invånare i Stockholm fler som fuskar med folkbokföringen jämfört med invånare i hela riket.

Tabell 62 Jag känner personligen någon/några som fuskar med folkbokföringen, fördelat per region, 1999

1999	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
Instämmer helt (4+5)	7	10+	4	4	8	5	8	11	4	3	7
3	3	4	3	2	3	4	4	3	3	2	2
Instämmer inte (1+2)	60	57	64	63	55	60	63	53	63	68	68
Vet ej/ej svar	30	29	29	31	35	31	25	33	30	28	24

Bas: Samtliga

År 2001 fanns det fler i region Luleå som svarat neutralt på påståendet jämfört med i landet i stort. Region Östersund har signifikant fler som inte instämmer i påståendet. I Malmöregionen saknar fler uppfattning jämfört med landet totalt.

Tabell 63 Jag känner personligen någon/några som fuskar med folkbokföringen, fördelat per region, 2001

2001	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
Instämmer helt (4+5)	6	7	7	7	3	8	7	6	11	-	2
3	3	2	4	2	3	3	4	2	3	3	10+
Instämmer inte (1+2)	61	65	66	63	53	59	54	61	56	74+	56
Vet ej/ej svar	30	26	23	28	40+	30	35	31	31	23	32

Bas: Samtliga

I 2003 år enkät kände fler i region Stockholm någon annan som fuskade med folkbokföringen jämfört befolkningen i övrigt. I region Örebro var det fler som inte instämde i påståendet och därmed inte kände någon som fuskade på detta vis.

Tabell 64 Jag känner personligen någon/några som fuskar med folkbokföringen, fördelat per region, 2003

2003	Totalt	Stockholm	Linköping	Växjö	Malmö	Göteborg	Örebro	Västerås	Gävle	Östersund	Luleå
Instämmer helt (4+5)	7	10+	7	7	6	6	7	6	10	3	6
3	2	1-	2	3	2	3	1	2	5+	-	3
Instämmer inte (1+2)	56	54	57	55	52	57	67+	55	54	66	57
Vet ej/ej svar	35	35	33	35	40	34	25-	37	31	32	35

Bas: Samtliga

13.6 Vem är det som inte anmäler flyttning?

Vi har med hjälp av statistiska metoder försökt ta reda på vad som kännetecknar personer som inte anmäler flyttning. Det är med hjälp av s.k. trädanalysprogram (Answer Tree⁵⁶) möjligt att hitta segment och delgrupper i de databaser som innehåller svaren på de årliga enkäterna.

Trädanalysprogrammet går igenom alla tänkbara kombinationer av variabler och värden och får på så sätt fram mönster som är omöjliga för den mänskliga hjärnan att beakta. Dessutom testas alla skillnader så att endast bevisade skillnader beaktas.

Om man undersöker det statistiska materialet för år 2003 på frågan om man anser att Skattemyndigheten är bra på att kontrollera fusket med folkbokföring visar det sig att det finns två grupper av personer som inte anmäler flyttning.

⁵⁶ Answer Tree är ett program där beslutsträdsanalys kan utföras. Programmet innehåller fyra olika algoritmer som kan användas för att bygga trädbaserade modeller, CHAID, Exhaustive CHIAD, C & RT och QUEST.

Den första kategorin är personer med låg inkomst (mindre än 10 000 kr/månad) och som bor i villa eller bor i annat än hyres- eller bostadsrättslägenhet.

Den andra kategorin är relativt unga personer (18-24 år) och som tjänar mellan 10 000 kr och 20 000 kr.