

Nationell lägesbild över befolkningen



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	12
1.1 Uppdraget	12
1.2 En lägesbild över befolkningen	12
1.3 Folkbokföringsverksamheten	13
2. Omvärldsanalys av området	15
2.1 Inledning	15
2.2 Trendanalys	15
2.3 Folkbokföringen i framtiden – ett troligt framtidsscenario	18
2.4 Konsekvenser för Skatteverket och folkbokföringen; utmaningar och möjligheter	20
3. Folkbokförda	21
3.1 Personer som har blivit folkbokförda i Sverige under 2025	21
3.2 Skyddade personuppgifter	21
3.3 Ändring av folkbokföringsuppgifter	22
3.4 Avregistrering från folkbokföringen	24
3.5 Risker kopplade till den folkbokförda befolkningen	24
3.6 Konsekvenser hos myndigheter, regioner och kommuner	27
4. Samordningsnummer	28
4.1 Risker kopplade till samordningsnummer	30
5. Andra relevanta personkretsar	34
5.1 Bakgrund	35
5.2 ARP 1 – Personer med känd vistelse och rätt att vistas i Sverige	36
5.3 ARP 2 – Personer med känd vistelse och utan rätt att vistas i Sverige	36
5.4 ARP 3 – Vistelse ej känd, med eller utan rätt att vistas i Sverige	36
5.5 Skuggsamhället – utan rätt att verka och vistas i Sverige	37
5.6 Åtgärder för att minska antalet personer utan identitetsbeteckning som vistas och verkar i Sverige	38
6. Folkbokföring som brottsverktyg	39
6.1 Identitetsuppgifter som brottsverktyg	39
6.2 Adressuppgifter som brottsverktyg	44
6.3 Familjeförhållanden som brottsverktyg	45
6.4 Angränsande problem med koppling till folkbokföringsverksamheten	46
6.5 Konsekvenser av felaktig folkbokföring	48
6.6 Brottslighetens utveckling - internationell utblick	49
7. Skatteverkets arbete för förbättrad folkbokföring	51
7.1 Digitala tjänster och verktyg med fokus på analys, urval och kontroll	51
7.2 Fortsatt IT-utveckling	52
7.3 Kommande it-utveckling	53
7.4 Inriktning av kontrollarbetet	53
7.5 Vägledande arbete inom folkbokföringsverksamheten	54

Sammanfattning

Kort fakta om Sveriges befolkning

Vid utgången av 2025 såg statusen på de personer som på något sätt är kopplade till befolkningen ut enligt följande:

- 10 605 529 personer var folkbokförda. Det är en ökning med ungefär 0,6 procent sedan föregående år.
- Under året tog Skatteverket emot 172 614 underrättelser. Underrättelserna avsåg 122 675 unika personer som misstänktes vara felaktigt folkbokförda.
- Minst 65 000 personer var folkbokförda trots att de borde ha varit avregistrerade som utflyttade och minst 23 500 personer var inte folkbokförda trots att de uppfyller kraven för folkbokföring. Mellan 96 000 och 154 000 av den vuxna befolkningen uppskattas vara folkbokförda med felaktig adress.
- Det fanns 477 113 personer med ett aktivt samordningsnummer och 717 966 personer som hade ett vilandeförklarat samordningsnummer. Det fanns även 319 658 samordningsnummer som är vilandeförklarade och stängda på grund av att personen till exempel har fått ett personnummer eller redan har ett samordningsnummer.
- 8 375 personer hade under året fått ett GD-nummer, som är ett särskilt registreringsnummer för personer som inte bor i Sverige men som är begränsat skattskyldiga och har något att deklarerat i här. Ett GD-nummer kan tilldelas även en person som redan har ett personnummer.
- 490 704 personer hade ett TP-nummer. Dessa tilldelades personer som inte skulle folkbokföras innan samordningsnummer infördes. De som enligt tidigare regler har fått ett TP-nummer behåller det och tilldelas inte automatiskt ett samordningsnummer utan får ansöka om det.
- 110 000 till 185 000 personer uppskattades leva och verka i Sverige utan att ha vare sig personnummer eller samordningsnummer.

Av Sveriges folkbokförda befolkning är de allra flesta folkbokförda med korrekta uppgifter, vilket bekräftas av beräkningar och slumpkontroller som Skatteverket har genomfört. Även om de flesta gör rätt, så kan de två till tre procent av befolkningen som är felaktigt folkbokförda orsaka stor skada i samhället.

Det är den myndighet som beslutar om en utbetalning som ansvarar för att säkerställa att personen som ansökt uppfyller kriterierna, men de utredningsåtgärder myndigheten vidtar behöver vara proportionerliga med hänsyn till ärendets karaktär. Då flera myndigheter hanterar mängdärenden är det av största vikt att uppgifterna i folkbokföringen går att lita på.

En stor del av uppgifterna som registreras i folkbokföringen baseras på uppgifter från personen själv. För att minska risken för fel gör Skatteverket olika typer av kontrollåtgärder innan uppgifter registreras i folkbokföringen. Att Skatteverket har fått möjlighet att genomföra biometrisk jämförelsekontroll innan en person blir folkbokförd i Sverige eller tilldelas ett samordningsnummer har stärkt den proaktiva kontrollen.

Skatteverket tar varje år emot en stor mängd underrättelser om misstänkta fel i folkbokföringen. En viktig del av Skatteverkets arbete är därför inriktad på att kontrollera och rätta till fel i efterhand. Skatteverket har i nuläget endast utrymme att

kontrollera en mindre del av de misstänkta felen. Även en mindre ökning av Skatteverkets kontrollförmåga för att förbättra kvaliteten i folkbokföringen ger positiva konsekvenser för andra myndigheter och samhällsaktörer som får ett mer korrekt underlag för sina beslut och åtgärder.

Skatteverket bedömer att folkbokföringsfelet inte har minskat i tillräckligt stor utsträckning. Myndigheten ser därför fortsatt behov av att förstärka den operativa resursen och utvecklingsarbetet med tekniskt stöd för att ytterligare åtgärda de fel som finns i folkbokföringen. Bedömningen är att en snabbare implementering av det förändrade regelverket kring informationsutbyte och möjligheter till utökad behandling i samverkan med andra är ett viktigt verktyg. Med förbättrad informationshantering skapas förutsättningar för ökad maskinell hantering, bättre urval och bättre utnyttjande av operativ resurs. Skatteverket ser därför fortsatt behov av att kontinuerligt säkerställa finansiering och utveckling av området.

Personer som är folkbokförda

Folkbokföringen är en grundläggande samhällsfunktion som i allt högre grad utmanas av förändrade livsmönster, ökad rörlighet och en snabb digitalisering. En central slutsats i den här rapporten är att befolkningen inte längre i samma utsträckning endast har koppling till en fast bostad, utan i stället i högre utsträckning rör sig mellan bostäder och geografiska platser både inom och utanför Sverige. Det gör att traditionella antaganden om stadigvarande bosättning blir svårare att upprätthålla i praktiken.

Samtidigt visar rapporten att fel i folkbokföringen inte längre kan betraktas som enstaka avvikelser utan i betydande grad utgör ett strukturellt fenomen. Olika typer av felaktig folkbokföring påverkar hela samhällssystemet. Eftersom folkbokföringsuppgifter ligger till grund för en rad centrala funktioner, som resursfördelning och beslut, får felaktigheter direkta och ofta allvarliga konsekvenser.

Konsekvenserna av felaktiga uppgifter förstärks ytterligare av utvecklingen mot ett mer digitaliserat och automatiserat samhälle. När uppgifter används i automatiserade beslutsprocesser sprids fel snabbt mellan olika system och får genomslag i flera delar av den offentliga sektorn. Det innebär att vikten av att folkbokföringen är korrekt ökar och toleransen för fel minskar. Även mindre avvikelser kan få betydande konsekvenser för individen, exempelvis genom felaktiga beslut eller utbetalningar. Det blir även betydande konsekvenser för samhället i stort genom felaktiga beslutsunderlag.

Rapporten visar också att fel i folkbokföringen ofta är ett resultat av ett medvetet handlande. Personer kan lämna felaktiga uppgifter eller avstå från att anmäla förändringar på grund av ekonomiska motiv, som exempelvis skillnader i kommunalskatt eller tillgång till ersättningar. Samtidigt utnyttjas uppgifter i folkbokföringen systematiskt i kriminella upplägg. Folkbokföringen kan därmed användas som ett brottsverktyg i den kriminella ekonomin.

Den kriminella ekonomin i Sverige bedöms omsätta betydande belopp. Arbetslivskriminalitet utgör en särskilt omfattande del. Arbetslivskriminalitet omfattar stora ekonomiska värden och överstiger i många fall inkomster från mer traditionella former av organiserad brottslighet. Företeelsen förekommer i hela arbetsmarknaden men är särskilt framträdande i personalintensiva branscher. Det kan till exempel vara inom bygg-, transport- och städbranschen, samt inom hotell och restaurang och gröna näringar som jord- och skogsbruk. I dessa miljöer kan felaktiga eller saknade uppgifter i folkbokföringen bidra till att arbete sker utanför kontrollsystemen. Det påverkar både skatteintäkter och konkurrensförutsättningar.

Avsaknaden av enkla och automatiserade sätt att verifiera om en person har rätt att arbeta eller vistas i Sverige kan få konsekvenser för företag och myndigheter. Det kan exempelvis leda till att även seriösa arbetsgivare riskerar att agera felaktigt. Arbetsgivare utan brottsligt uppsåt kan därmed bli föremål för brottsutredning.

Utöver de medvetna och brottsrelaterade felen finns även en dimension av ojämlikhet. Vissa grupper, exempelvis äldre, personer med funktionsnedsättning eller socioekonomiskt utsatta, har sämre förutsättningar att använda digitala tjänster och att uppfylla regelkraven i folkbokföringen. Det kan leda till felaktigheter som inte är avsiktliga utan som beror på bristande möjlighet att agera korrekt. Därmed påverkas kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringen även av tillgänglighet och inkludering.

Felaktigheter i folkbokföringen får i sin tur breda konsekvenser för samhällsplanering och resursfördelning. Kommuner och regioner baserar planering av skola, vård, omsorg och infrastruktur på befolkningsuppgifter. När folkbokföringen inte speglar verkligheten riskerar resurser att användas ineffektivt, samtidigt som faktiska behov av exempelvis vårdplatser eller utbildningsplatser inte möts. För individen kan felaktig folkbokföring påverka tillgången till rättigheter och förutsättningarna att delta i samhällets olika funktioner.

Förtroendet för folkbokföringen och den offentliga förvaltningen är till stor del beroende av hur systemen fungerar i praktiken. När fel uppstår eller när beslut upplevs som svårförståeliga kan förtroendet snabbt minska, vilket i sin tur påverkar regelefterlevnaden. Därigenom förändras även förutsättningarna för tillit.

Sammantaget visar rapporten att folkbokföringsverksamheten befinner sig i ett tydligt skifte. I ett alltmer datadrivet samhälle blir det än mer viktigt att folkbokföringen som en samhällsbärande grundfunktion upprätthåller en hög kvalitet och legitimitet. För att möta dessa utmaningar krävs en utveckling som omfattar regelverk, arbetssätt, tekniska lösningar och samverkan mellan myndigheter. Endast genom en sådan samlad utveckling kan folkbokföringen fortsatt fungera som en tillförlitlig grund för samhällsstyrning och förtroende.

Förslag till åtgärder för personer som är folkbokförda

Åtgärdsarbetet behöver präglas av förbättrad samverkan, ett mer förebyggande arbetssätt samt mer effektiv kontroll. En avgörande komponent är att säkerställa att de identiteter som hanteras inom folkbokföringen är äkta, unika och verifierbara över tid.

Det är viktigt att Skatteverket stärker den operativa förmågan att hantera felaktigheter i folkbokföringen. Det sker genom ett mer proaktivt och riskbaserat arbetssätt. Det innebär att myndigheten behöver vidareutveckla sina möjligheter att göra riskbaserade urval, kombinerat med slumpkontroller, för att identifiera fel. Kontroller bör i högre grad riktas mot områden där riskerna är som störst och genomföras i nära samverkan med andra myndigheter och med kommuner. Det bör exempelvis ske genom kontrollbesök tillsammans med andra myndigheter i riskmiljöer. Det behöver inte innebära att fler kontrollbesök ska genomföras utan åtgärden ska användas när utredningen kräver det.

Samtidigt behöver Skatteverket förstärka sitt förebyggande arbete genom att vidareutveckla vägledning och stöd till individer och aktörer, i syfte att göra det lätt att göra rätt. Det sker bland annat genom tekniska lösningar och förbättrade e-tjänster. Skatteverket behöver också ha ett utökat och strukturerat samarbete med landets kommuner. Det kan exempelvis vara att Skatteverket återkopplar gällande riktade insatser och hantering av underrättelser.

Skatteverket behöver också utveckla sin hantering av underrättelser om felaktig folkbokföring. Det gäller särskilt behovet av att kunna hantera underrättelser om fler typer av fel än adressuppgifter, exempelvis identitet och familjerelationer. Det är också viktigt att ha ett utökat informationsutbyte med till exempel kommuner och regioner för att få information om felaktiga identiteter som upptäcks i deras verksamheter. Informationen skulle kunna leda till att fler fall av övertäckning upptäcks. Att hantera övertäckningen i folkbokföringen är en viktig åtgärd. Här krävs ett mer aktivt arbete med att identifiera och avregistrera personer som inte finns i landet.

För att komma till rätta med identitetsrelaterade problem behöver Skatteverket utöka sin användning av biometri. Biometriska underlag och uppgifter behöver kunna lagras för att användas vid kommande jämförelser. Informationen behöver även kunna delas med andra myndigheter som använder biometri i sin verksamhet. En sådan utökad användning av biometri väntas bli möjlig från den 1 december 2026 om propositionen 2025/26:261 Utökade befogenheter för folkbokföringsverksamheten beslutas.

Den interna samverkan inom Skatteverket och samverkan med andra myndigheter behöver också stärkas. Det inkluderar bland annat utveckling av gemensamma analyser och informationsutbyte i syfte att skapa en mer samlad bild. Det är viktigt att åtgärdsarbetet utgår från samhällsnyttan som helhet. Det innebär att myndigheter i större utsträckning behöver dela information, utveckla gemensamma riskbilder och genomföra samordnade insatser. Särskilt viktigt är arbetet med att identifiera personer som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Här behövs mer effektiv samverkan mellan Skatteverket, Migrationsverket och Polismyndigheten. På så sätt kan exempelvis arbetet med avvisningar och utvisningar genomföras på ett bättre sätt i praktiken.

Det finns också ett behov av att säkerställa att det är enkelt för seriösa aktörer att göra rätt. I dag saknas i vissa fall enkla och automatiserade sätt att kontrollera om en person har rätt att vistas och arbeta i Sverige. Det kan leda till att arbetsgivare som försöker göra rätt ändå blir föremål för rättsliga åtgärder. Ett utvecklat informationsstöd och bättre koppling mellan register skulle minska denna problematik och samtidigt stärka regelefterlevnaden.

Skatteverket ser ett behov av lag- och regelutveckling och att det behöver göras en större översyn av folkbokföringslagen. Sedan lagen trädde i kraft, 1991, har samhället genomgått stora förändringar och det ställs i dag andra krav på folkbokföringen. Det behöver därför göras en översyn av lagen med syftet att skapa en tydlig, ändamålsenlig och moderniserad lagstiftning. Skatteverket avser att återkomma i frågan.

Utöver det krävs bättre tekniska förutsättningar för att möjliggöra ett automatiserat och mer effektivt informationsutbyte mellan myndigheter, med stöd av de rättsliga förutsättningar som finns för det idag. Det krävs även att förslagen i prop. 2025/26:261 genomförs så att vi på ett effektivt sätt kan jämföra biometriska uppgifter. Det gör att vi även kan jämföra uppgifter mellan myndigheter om exempelvis uppehålls- och arbetstillstånd, och folkbokföring eller samordningsnummer, på ett mer tillförlitligt sätt.

Sammantaget innebär det att åtgärdsbehovet sträcker sig över flera nivåer.

- Skatteverket behöver utveckla sina arbetsätt, sin tekniska miljö och sin kontrollförmåga.
- Andra myndigheter behöver bidra med information och verkställighet vid avvisning och utvisning.
- Lagstiftningen behöver anpassas till dagens samhälle.

En avgörande del är att etablera ett robust system för identitetssäkring där biometri utgör en viktig komponent. Endast genom dessa åtgärder kan folkbokföringen upprätthålla sin funktion som en tillförlitlig grund för samhällsstyrning, rättssäkerhet och förtroende.

Biometri

I ett välfungerande samhälle är det en grundläggande förutsättning att identiteter är både äkta och unika. Alla aktörer, så som individer, företag och myndigheter, behöver kunna lita på att den person de har att göra med faktiskt är den som identiteten avser. Denna tillit bygger på att identiteten är korrekt fastställd från början och säkrad genom hela kedjan. Om det brister riskerar hela systemets tillförlitlighet att försvagas med konsekvenser för både välfärdssystem och samhällsförtroende. Två viktiga åtgärder för att stärka tillförlitligheten och säkerheten avseende identiteter är att säkerställa att det finns unika identiteter registrerade hos folkbokföringsverksamheten och att det är rätt person som använder identiteten.

För att säkerställa unika identiteter i uppgifterna hos folkbokföringsverksamheten krävs det bland annat en utökad användning och lagring av biometriska underlag och uppgifter. Enligt de förslag som har lämnats av regeringen i proposition 2025/26:261, Utökade befogenheter för Skatteverket inom folkbokföringsverksamheten, får folkbokföringsverksamheten lagra biometriska uppgifter som regel i 15 år. Syftet med att lagra dessa är att säkerställa att det endast finns en unik identitet för varje registrerad person. Tillsammans med att biometriska uppgifter får utbytas i högre grad mellan Migrationsverket och Skatteverket, och att Polisen i den brottsbekämpande verksamheten får jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck med uppgifter som har registrerats hos Skatteverket, bidrar det till att motverka multipla identiteter. Utökade befogenheter för samtliga tre myndigheter att behandla biometri bidrar alltså till ökade förutsättningar för unika identiteter.

Förslagen i propositionen behöver kompletteras med en möjlighet för Skatteverket att begära att en person inställer sig personligen och genomgår identitetskontroll med biometrisk jämförelse när personens identitet utreds. Skatteverket bedömer också att lagring av uppgifterna behöver få ske så länge personen i fråga lever. Det skapar förutsättningar för att säkerställa att varje identitet är unik och kan kopplas till en faktisk person, vilket är en grundförutsättning för att hela identitetssystemet ska vara tillförlitligt.

Om den biometriska kopplingen gallras går det inte att säkerställa att samma person använder identiteten vid senare tillfällen. Lagring över tid gör det möjligt att upptäcka om en identitet används av flera personer, om någon försöker registrera en ny identitet med samma biometriska uppgifter eller om en tidigare fastställd identitet utnyttjas felaktigt. Det är också en förutsättning för att åter kunna verifiera en identitet vid exempelvis ändringar, misstanke om fel eller i samband med kontrollinsatser.

För att säkerställa att rätt person använder sig av identiteten finns behov av att möjliggöra en utökad användning av så kallad trefaktorsverifiering. Det finns en pågående statlig utredning, Säkrare verifiering av identitet, som ska redovisas den 31 augusti 2026. I dag bygger verifieringen i digitala miljöer framför allt på två faktorer, till exempel en e-legitimation, där man verifierar att rätt enhet används och att rätt kod anges. Det ger en hög teknisk säkerhet men säkerställer inte fullt ut att det faktiskt är rätt person som använder identiteten. Om en e-legitimation hamnar i orätta händer kan den i vissa fall användas för att genomföra åtgärder i någon annans namn.

Trefaktorsverifiering innebär att identiteten kontrolleras på tre sätt samtidigt genom:

- något personen vet, till exempel en kod
- något personen har, till exempel en mobil eller e-legitimation
- något personen är, det vill säga biometriska uppgifter som fingeravtryck eller ansiktsgenkänning.

Det är framför allt den tredje faktorn som tillför något nytt, eftersom den kopplar identiteten direkt till den fysiska personen.

Genom att använda biometri kan man säkerställa att en identitet inte bara används korrekt rent tekniskt, utan också att den tillhör rätt individ. Det minskar risken för identitetskapning och att en person kan ha flera identiteter. De biometriska uppgifterna behöver kopplas till både folkbokförda personer och personer med samordningsnummer för att identiteten ska kunna knytas till den fysiska personen.

Sammantaget innebär det att biometri blir en viktig komponent för att etablera, bibehålla och verifiera identiteter i ett långsiktigt perspektiv. Genom att koppla varje identitet till unika biometriska uppgifter skapas förutsättningar för ett mer robust och tillförlitligt identitetssystem. Det är i sin tur avgörande för att säkerställa äkta och unika identiteter i samhället och därigenom upprätthålla den tillit som krävs för att personer, företag och myndigheter ska kunna agera med förtroende om att de har att göra med rätt individ.

Personer med samordningsnummer och arbete i Sverige

Samordningsnummer är ett centralt verktyg för att en person, som inte är eller har varit folkbokförd, ska kunna arbeta i Sverige. Systemet med samordningsnummer bidrar till arbetsmarknadens flexibilitet och gör det enklare att beskatta arbete från första dagen. Det finns ingen koppling mellan ett samordningsnummer och rätten att vistas och arbeta i Sverige. Det kan i vissa sammanhang finnas en felaktig uppfattning att det finns en sådan koppling, vilket kan utnyttjas i oseriösa upplägg av arbetskraft.

Det blir en målkonflikt mellan behovet av ett snabbt och okomplicerat förfarande vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer och behovet av kontroll, tillförlitlig identitet och regelefterlevnad.

Under perioden 2023 till 2025 har det totala beståndet av personer med samordningsnummer varit relativt stabilt, samtidigt som en allt större andel av samordningsnumren är vilandeförklarade. Parallellt har andelen personer med styrkt identitet som tilldelats samordningsnummer ökat. Det visar att skärpta identitetskontroller har haft effekt, även om en betydande andel fortfarande har lägre identitetsnivå.

Problembilden begränsas inte till den ovan nämnda målkonflikten. Systemet präglas även av bristande samordning och informationsutbyte mellan berörda aktörer som Skatteverket, Migrationsverket och finansiella institutioner. Avsaknaden av samordning i lagstiftning, systemutveckling och handläggning skapar betydande praktiska hinder, exempelvis svårigheter att betala ut lön, öppna bankkonto eller få tillgång till bostad och försäkringar. Det leder till att seriösa arbetsgivare och arbetstagare möter stora hinder i processen.

Registerkvaliteten kan även påverkas av att en person har multipla identiteter. Kvaliteten kan dessutom påverkas av att många personer med samordningsnummer

har samma kontaktadress. Sådana företeelser kan utgöra indikatorer på att det finns brister i systemets tillförlitlighet och det i sin tur motiverar kontroll.

Ett väl fungerande system för samordningsnummer förutsätter att Sverige kan behålla den snabba handläggningen av tilldelning av samordningsnummer och att uppgifterna är tillgängliga för andra myndigheter, kommuner, regioner och övriga aktörer. Identiteten ska vara tillförlitlig och kontrollerbar och samordningen mellan myndigheter måste fungera effektivt.

Samordningsnummer som behövs utanför arbete

Samordningsnummer används även i många samhällsfunktioner utöver arbetsmarknaden. Det kan till exempel vara i samband med fastighets- och bilköp, bolagsengagemang, studier och i kontakter med myndigheter. De är därför ett viktigt verktyg för att göra det möjligt att identifiera personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige men som ändå behöver kunna verka i svenska administrativa och ekonomiska system.

Denna breda användning av samordningsnummer för med sig särskilda utmaningar. Personer med samordningsnummer saknar som regel en stark koppling till Sverige, och personens identitet har inte alltid kunnat kontrolleras vid personlig inställelse med biometrisk jämförelse. Även om identitetskontrollerna har förbättrats och andelen personer som tilldelas samordningsnummer med styrkt identitet har ökat finns det fortfarande en betydande andel samordningsnummer med lägre tillförlitlighet.

Det innebär att samordningsnummer i vissa fall används i större utsträckning än önskvärt trots att det råder osäkerhet kring vem personen är och var denne befinner sig. Konsekvenserna av det är en ökad risk för bedrägerier, identitetsmissbruk och andra former av ekonomisk brottslighet. Det kan exempelvis vara genom målvakter i bolag eller transaktioner som genomförs i brottsliga syften.

När en person inte går att nå via den registrerade kontaktadressen begränsas myndigheters och andra aktörers möjligheter att kommunicera med personen, besluta på rätt grunder och att driva in fordringar.

Rapporten visar också att samordningsnummer används i ökande utsträckning för personer med anknytning utanför Sverige. Det går att konstatera genom att det idag finns en växande andel utländska kontaktadresser för personer med samordningsnummer.

Förslag till åtgärder för personer som har samordningsnummer

För att hantera de identifierade bristerna i systemet med samordningsnummer krävs att kunskapen om samordningsnummer i det svenska samhället förbättras. Informationen bör vara målgruppsanpassad och riktas till såväl myndigheter, kommuner och regioner som privata aktörer, exempelvis arbetsgivare och banker. För att minska osäkerhet och felaktiga beslut och åtgärder krävs en tydligare förståelse för systemet med vilandeförklaring av samordningsnummer, och för vad de tre olika identitetsnivåer som kan vara kopplade till en person med samordningsnummer innebär i praktiken.

I dag saknar flera statliga myndigheter möjlighet att ta emot relevant information som Skatteverket aviserar. Det kan exempelvis vara uppgift om vilken identitetsnivå som är kopplad till personen med samordningsnummer och om ett samordningsnummer är vilandeförklarat. Regeringen bör därför tydligt ange i regleringsbrev att myndigheter som hanterar samordningsnummer ska anpassa sina system för att kunna ta emot och använda den information som aviseras om en person med samordningsnummer i sin verksamhet. Dessa förslag till åtgärder finns mer utförligt i rapporten Uppdrag att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt. Offentliga och privata aktörer behöver även begära, eller på andra sätt bidra till, att de personer som de interagerar med har aktiva samordningsnummer och att identiteten är styrkt.

Det är även viktigt att tydliggöra och operativt hantera de två perspektiv som präglar området. Det ena perspektivet är behovet av en snabb och enkel tilldelning för att bland annat möjliggöra internationell rörlighet och kompetensförsörjning. Det andra perspektivet är behovet av att det är rätt uppgifter som registreras om en persons identitet, bland annat för att förebygga och motverka brottslighet.

Kommuner och regioner bör ges möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer i de fall de har behov av numret för att kunna fullgöra sina uppdrag. För att inte öka risken för felaktig tilldelning eller osäker registerkvalitet krävs tydliga och enhetliga krav på identitetskontroll och informationshantering.

Uppgift om en persons rätt att vistas och arbeta i Sverige bör aviseras för att minska utrymmet för missförstånd och missbruk hos mottagarna av uppgifterna och för att skapa bättre förutsättningar för kontroll.

Slutligen bör kontroller och sanktioner riktas tydligare mot oseriösa aktörer, särskilt i branscher där risken för systematiskt missbruk är hög. Genom att i större utsträckning fokusera på de aktörer som utnyttjar systemet kan åtgärderna få större effekt utan att i onödan belasta seriösa arbetsgivare och individer.

Sammantaget syftar dessa åtgärder till att utveckla systemet med samordningsnummer så att det möjliggör och säkerställer

- en snabb och effektiv hantering
- en hög nivå av kontroll, tillförlitlighet och rättssäkerhet
- en mer effektiv samordning mellan berörda myndigheter och andra aktörer.

Personer utan svensk identitetsbeteckning som vistas och verkar i Sverige

Personer utan svensk identitetsbeteckning nämns i rapporten som andra relevanta personkretsar, ARP.

Skatteverket har i tidigare nationella lägesbilder, med stöd av Statistiska centralbyrån (SCB), gjort grova och osäkra uppskattningar av gruppens storlek. Uppskattningarna har varit baserade på uppgifter om personer som har haft någon form av kontakt med myndigheter och där personer med samordningsnummer har filtrerats bort. Osäkerheten är stor men indikerar att gruppen ARP består av cirka 110 000–185 000 personer.

Under 2025 har man sett spår av 138 800 unika individer utifrån data som kunnat observeras i Skatteverkets, Migrationsverkets, Polismyndighetens och Arbetsmiljöverkets register.

ARP delas in i tre underkategorier utifrån individens rättsliga status och kontakt med myndigheter.

- Personer vars vistelse är känd och som har rätt att vistas i landet. För år 2025 bedömer Skatteverket att gruppen består av ungefär 86 400 personer. Den här gruppen benämns som ARP 1.
- Personer vars vistelse är känd som saknar rätt att vistas i landet. För år 2025 bedömer Skatteverket att gruppen består av 22 400 personer. Den här gruppen benämns som ARP 2.
- Personer där det är okänt om de vistas och verkar i Sverige 4 och som både kan ha och sakna rätt att vistas i landet. För år 2025 bedömer Skatteverket att gruppen består av omkring 30 000 personer. Den här gruppen benämns som ARP 3.

Det krävs åtgärder som minskar antalet personer utan identitetsbeteckning som vistas och verkar i Sverige.

En grundläggande utmaning är att kunskapen om personkretsen är begränsad. Eftersom personerna saknar identitetsbeteckning, och därmed inte är registrerade myndigheternas system, är det svårt att uppskatta gruppens omfattning. För att kunna utforma träffsäkra åtgärder krävs därför ett bredare och mer samordnat kunskapsarbete där statliga myndigheter, kommuner, regioner och i vissa delar även civilsamhället, bidrar till att identifiera mönster, dela information och utveckla metoder.

En viktig åtgärd är att i större utsträckning fånga upp personer redan när de reser in till Sverige. Personer som exempelvis vid ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd har kontakt med myndigheter bör i regel bli tilldelade en identitetsbeteckning. För att göra det möjligt bör fler aktörer, som kommuner och regioner, kunna begära tilldelning av samordningsnummer. Migrationsverket bör i ökad utsträckning begära samordningsnummer exempelvis för personer med kortare uppehållstillstånd. Genom att fler personer inom denna grupp tilldelas en identitetsbeteckning ökar samhällets kunskap om vilka som vistas i landet och förutsättningarna för uppföljning och kontroll förbättras.

En annan viktig åtgärd är att stärka arbetet med verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning. Det innebär att processerna behöver bli mer effektiva och att kopplingen mellan identifiering, beslut och faktisk verkställighet stärks. I det arbetet är det viktigt att Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket fortsätter att utveckla sin samverkan tillsammans med andra relevanta aktörer, och på så sätt öka förmågan att verkställa beslut om utvisning och avvisning.

Det krävs dessutom utvecklade underrättelseflöden och ökad samverkan mellan myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer som möter dessa personer.

En annan viktig åtgärd är att minska motiven till att stå utanför systemen och att utnyttja personer utan identitetsbeteckning. Det gäller särskilt arbetsmarknaden, där personer utan identitetsbeteckning löper en högre risk att utnyttjas av oseriösa aktörer. En möjlig åtgärd är att se över reglerna i utlänningslagen vad gäller särskilda avgifter för arbetsgivare som anställer personer utan giltigt uppehålls- och arbetstillstånd.

Samtidigt behöver möjligheterna att verka i samhället utan identitetsbeteckning begränsas. Tillgång till arbete, etablering av ekonomisk verksamhet och andra centrala funktioner bör i högre utsträckning vara kopplade till att personen har en svensk identitetsbeteckning. Det minskar motiven till att stå utanför systemen och bidrar till att fler individer har en identitetsbeteckning.

Sammantaget bör åtgärderna inriktas på att

- öka kunskapen om gruppen
- minska utrymmet att vistas och verka i Sverige utan identitetsbeteckning
- öka möjligheten att tidigt tilldela personer identitetsbeteckning
- förbättra förutsättningarna för kontroll, uppföljning och verkställighet.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att årligen ta fram en nationell lägesbild över befolkningen. Den ska beskriva de personkretsar som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd, samt företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar. Lägesbilden ska sedan kunna användas som underlag när regeringen och myndigheter prioriterar och inriktar framtida åtgärder. Den ska innehålla en samlad bild över de som är folkbokförda, de som har samordningsnummer och andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige utan identitetsbeteckning.

Nytt för den tredje upplagan av lägesbilden är att Skatteverket har ansvarat för hela kravställningen och bearbetningarna av populationen som inte har person- eller samordningsnummer. Allt arbete har tidigare gjorts av SCB. I år har SCB samlat in uppgifter utifrån olika registerkriterier och kombinerat dem i ett gemensamt datamaterial. Skatteverket har sedan fått tillgång till uppgifterna.

Enligt uppdraget ska Skatteverket ta fram lägesbilden i samarbete med andra relevanta myndigheter och aktörer. Lägesbilden ska redovisas för Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 19 juni 2026.

1.2 En lägesbild över befolkningen

Officiellt består Sveriges befolkning av de personer som är och ska vara folkbokförda. Den befolkningen framgår direkt av uppgifterna som är registrerade i folkbokföringen. Det finns metoder som gör det möjligt att med någorlunda god precision uppskatta hur många personer som borde vara folkbokförda utan att vara det och hur många som av olika anledningar borde vara avregistrerade från folkbokföringen men inte är det.

Det finns också personer som bor och verkar i Sverige utan att de ska vara folkbokförda. Som Skatteverket har påpekat i tidigare lägesbilder innebär det här stora svårigheter i arbetet med att på ett korrekt sätt beskriva hur sammansättningen av befolkningen ser ut. Det beror på att det saknas en tydlig definition av vad som räknas som befolkning i det här sammanhanget.

Som i de två föregående lägesbilderna har Skatteverket valt att redovisa ett antal personkretsar som är mätbara i samhället. Samtliga är relevanta eftersom de gör avtryck i samhället.

Det finns fortsatt personkretsar som vistas i landet så tillfälligt att de inte kan anses tillhöra befolkningen. Det gäller exempelvis turister, utländska fritidshusägare och andra tillfälliga besökare som är i Sverige på visum eller vars vistelse inte innebär ett krav på uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. En del av de som utgör den faktiska befolkningen utan att vara folkbokförda har av olika skäl tilldelats samordningsnummer. Samtidigt finns det många personer med samordningsnummer som inte kan anses ingå i den faktiska befolkningen. Det kan till exempel vara svenska medborgare som är födda och boende utomlands eller utländska fritidshusägare som nämns ovan. Personer med samordningsnummer kan därför både ingå, oavsett om de har tillstånd eller inte att vistas i Sverige, och inte ingå i den faktiska befolkningen. Deras bosättning registreras inte i hos Skatteverket men vissa uppgifter om dessa personer registreras.

De risker och företeelser som finns kopplade till samtliga ovanstående grupper varierar. Som i den föregående lägesbilden har Skatteverket gjort ett urval av de risker och företeelser som kan påverka vårt samhälle. Det kan exempelvis vara ur ett ekonomiskt perspektiv och gällande samhällsplanering. Det kan även finnas andra aspekter som myndigheten anser vara relevanta.

Lägesbilden innehåller en uppskattning av antalet personer som ingår i respektive personkrets. Även i år beskrivs den personkrets som saknar identitetsbeteckning, kallad andra relevanta personkretsar (ARP), utifrån tre olika undergrupper.

Skatteverket har i det här uppdraget samverkat med andra statliga myndigheter som Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Utbetalningsmyndigheten, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Även flera av landets kommuner och regioner har samverkat och delat med sig av sin kunskap om de som vistas i Sverige och om vilka konsekvenser felaktigheter i folkbokföringen får i deras verksamheter. De kommuner som har deltagit i fördjupad dialog är Boden, Borås, Eskilstuna, Gävle, Huddinge, Kalmar, Uppsala och Örebro. Fördjupad dialog har även skett med regionerna Gävleborg, Stockholm, Uppsala, Västmanland och Västra Götaland. Även Sveriges kommuner och regioner, Stadsmissionen, Sveriges allmännytt, Asylrättscentrum, Gavlegårdarna och Kalmharhem har deltagit.

1.3 Folkbokföringsverksamheten

Skatteverket ansvarar bland annat för frågor om folkbokföring, samordningsnummer och personnamn. Uppgifterna som registreras hos folkbokföringsverksamheten ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjeförhållanden, så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.¹ För att kunna möta myndighetens uppdrag och rapporteringskrav krävs en mycket god kunskap om uppgifternas kvalitet, användning och hur olika fel i de registrerade uppgifterna kan beskrivas utifrån risk och konsekvens.

Det är också viktigt att offentliga och privata aktörer förstår skillnaden mellan att vara folkbokförd och att ha ett samordningsnummer. De behöver också ha kunskap om de tre identitetsnivåerna som gäller för samordningsnummer och veta skillnaden mellan ett aktivt och ett vilandeförklarat nummer. Att vara folkbokförd innebär rättigheter och skyldigheter. Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning men innebär i sig inga rättigheter för den person som får numret.

1.3.1 Folkbokföring

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Skatteverket ansvarar för folkbokföringen och registrerar löpande olika händelser i en persons liv. Det kan vara födelse, dödsfall, vårdnad, äktenskap och namn. I folkbokföringen registreras även vilka som bor i landet och var de flyttar. En persons folkbokföring medför många rättigheter och skyldigheter, exempelvis rätten till sociala förmåner och bidrag. Folkbokföringen bestämmer även var man ska betala skatt och rösta.

Skatteverket har en självständig verksamhet för en löpande och samordnad registrering av befolkningens bosättnings- och familjerättsliga förhållanden. Det är ovanlig i ett internationellt perspektiv. Med några få undantag förekommer det endast i de nordiska länderna.

Folkbokföringen regleras i folkbokföringslagen (1991:481) som innehåller bestämmelser om när en person ska folkbokföras och när en person ska avregistreras

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

från folkbokföringen. Reglerna innebär även att den enskilde har en skyldighet att anmäla ändrad bosättning till Skatteverket och innehåller straffbestämmelser för de personer som inte anmäler flytt eller lämnar oriktiga uppgifter.

Skatteverket har befogenhet att vid behov genomföra olika typer av kontroller för att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta.

1.3.2 Samordningsnummer

Samordningsnummer regleras sedan den 1 september 2023 i lagen (2022:1697) om samordningsnummer. Skatteverket får tilldela samordningsnummer till personer som inte är, och aldrig har varit, folkbokförda i Sverige. Numret kan tilldelas i tre nivåer beroende på bedömningen om den enskildas identitet är styrkt, sannolik eller osäker.

Samordningsnummer kan begäras av statliga myndigheter och vissa utbildningsanordnare. Det kan även tilldelas efter ansökan av personen själv.

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

Samordningsnummer infördes den 1 januari 2000. Innan dess fanns det möjlighet att tilldela personnummer även till personer som inte skulle bli folkbokförda. Dessa personnummer kallades för TP-nummer, en förkortning av tilldelat personnummer. De kunde tilldelas personer för exempelvis registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister.

Ett samordningsnummer har ingen rättsverkan och samordningsnumret visar inte om personen har rätt att vistas i Sverige.

2. Omvärldsanalys av området

2.1 Inledning

Denna omvärldsanalys belyser vilka omvärldstrender som påverkar kvaliteten på uppgifterna som är registrerade hos folkbokföringsverksamheten och hur de kommer att utvecklas fram till 2036. Utifrån dessa trender beskriver analysen ett troligt framtidsscenario med uppgift om vilka konsekvenser i form av möjligheter och utmaningar som denna framtid ger för folkbokföringsverksamheten som funktion i samhället. Data till analysen har samlats in via Skatteverkets löpande och strukturerade omvärldsanalys och genom konsekvensdialoger med verksamheten och andra myndigheter.²

2.2 Trendanalys

Följande trendanalys belyser dels omvärldsläget i stort, dels de omvärldstrender som har störst påverkan på området.

2.2.1 Omvärldsläget i allmänhet

Det globala omvärldsläget befinner sig i ett skede av påtaglig osäkerhet och förändring där flera komplexa och sammanlänkade utmaningar påverkar Sveriges framtid. Den säkerhetspolitiska situationen präglas av eskalerande spänningar, flera pågående väpnade konflikter och en allt större hotbild kopplad till cyberangrepp och hybridkrigsföring. Samtidigt påverkar det osäkra omvärldsläget hela den globala ekonomin, vilket skapar en försiktighet som hämmar både investeringar och konsumtion. Det fördröjer den återhämtning som många hade hoppats på efter år av lågkonjunktur. På det politiska planet växer polariseringen, tilliten till institutioner minskar och det demokratiska samtalet försvagas av desinformation och konspirationsteorier. Klimatförändringarnas effekter blir alltmer påtagliga, från torka och översvämningar till störningar i ekosystem. Även om viktiga framsteg görs inom både politik och teknik finns det starka politiska krafter i världen som dels förnekar hotbilden och dels motarbetar de framsteg som tagits. Parallellt drivs en intensiv global kapplöpning om kontrollen över framtidens teknik, där digitalisering och innovation utgör både möjligheter och maktmedel. Tillsammans tecknar detta en bild av en värld i omvandling, där anpassningsförmåga och långsiktigt tänkande är viktigare än någonsin.

2.2.2 Omvärldstrender och samhällspåverkan

Nedanstående omvärldstrender bedömas ha störst påverkan på området.

Demografi och bosättning

Sverige står inför betydande demografiska och socioekonomiska förändringar som påverkar samhällsstrukturen. En tydlig demografisk förändring är att befolkningstillväxten saktar in till följd av minskat barnafödande och åtstramad

² Polismyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, SCB, Utbetalningsmyndigheten, Socialstyrelsen, Pensionsmyndigheten, Sveriges kommuner och regioner

migrationspolitik.³ Minskat barnafödande och en växande äldre befolkning leder till ökad försörjningsbörda för personer i arbetsför ålder, vilket skapar en obalans mellan arbetskraft och välfärdsfinansiering. Minskad invandring till följd av bland annat hårdare regler kring spårbyte och uppehållstillstånd kopplat till arbete påverkar arbetskraftsförsörjningen, och kan komma att leda till ett ökat behov av tillfällig arbetskraftsinvandring. Samtidigt har inkomstskillnaderna ökat, och kapitalinkomster har blivit en allt större faktor i ojämlikheten. Detta kan bidra till ökade ekonomiska klyftor som kan påverka tilliten till samhället och demokratin, vilket historiskt har lett till ökad brottslighet och social splittring.⁴

Urbaniseringen har stagnerat⁵ och bostadsmarknaden har blivit alltmer ojämlik. I storstäderna medför höga priser och hårda kreditkrav att det blir svårt för många, särskilt unga och förstagångsköpare, att ta sig in på bostadsmarknaden.⁶ Bostadsbristen i attraktiva områden kan påverka arbetsmarknaden negativt eftersom arbetsgivare får svårt att rekrytera om människor inte har råd att bo nära sina jobb. I andra delar av landet kan situationen vara den motsatta, där bostäder har lågt värde eller står tomma.⁷ Läget på bostadsmarknaden riskerar att öka skuggekonomin och kriminaliteten kopplad till bostadsmarknaden, exempelvis handel med andrahandskontrakt.

Teknikutvecklingens påverkan

Digitaliseringen i kombination med den snabba teknikutvecklingen är en av de mest kraftfulla drivkrafterna till samhällsförändring och utveckling. Digitaliseringen gör att myndigheter kan effektivisera verksamheten, förbättra sina tjänster till medborgare och erbjuda bättre tillgång till information. Samtidigt finns det risk för digitalt utanförskap om tjänster blir för komplexa eller exkluderande.

Artificiell intelligens (AI) ger stora möjligheter att effektivisera myndigheternas arbete. Det medför också risker, särskilt om AI-systemen baseras på felaktiga eller partiska data. Det är därför viktigt att säkerställa datakvalitet och transparens. För att en datadriven offentlig sektor ska fungera krävs därför både korrekta och tillgängliga data och en väl avvägd lagstiftning som skyddar den personliga integriteten.⁸ Samtidigt innebär den digitala utvecklingen nya hot, såsom cyberattacker, dataintrång och organiserad brottslighet som utnyttjar den digitala arenan för att begå brott.⁹ Teknikens snabba utveckling kräver ständiga uppdateringar och det är viktigt att inte enbart fokusera på dagens lösningar utan också tänka långsiktigt. Det växande beroendet av utländska it-leverantörer och molntjänster medför risker. Det är därför viktigt att stärka nationell digital suveränitet för att minska sårbarheten i en osäker omvärld.¹⁰

³ Statistiska centralbyrån (SCB), *Sveriges framtida befolkning 2025–2070*, Demografiska rapporter 2025:2, (2025)

⁴ Finanspolitiska rådet, *Ekonomisk ojämlikhet i Sverige: översikt av fakta och framtidsutmaningar*, Särskilda studier från Finanspolitiska rådet 2024/1, (2024)

⁵ Statistiska centralbyrån (SCB), *Befolkning 2024* *Texter publicerade på SCB:s webbplats under året*, Demografiska rapporter 2024:6 (2024)

⁶ Mäklarsamfundet, *Generationsbingot, Bortskämda boomers och bortträngda zoomers*, (2024)

⁷ Dagens Nyheter (DN), ”Tomma lägenheter pressar kommuner: ”Minskat invånarantal slår hårt”, Nyhetsartikel, (3 mars 2026)

⁸ eSamverkansprogrammet (eSam), *Trender som påverkar digitaliseringen av offentlig förvaltning*, ES2024-03, (2024)

⁹ Myndigheten för digital förvaltning (Digg), ”Informations- och dataperspektivet” (webbsida, u.å.)

¹⁰ Vinnova, *Sveriges förutsättningar i den digitala strukturomvandlingen*, analysbilaga, (2021)

Brottslighet och brottsbekämpning

Brottsligheten är ett samhällsproblem. Den utvecklas i takt med samhället och anpassar sig ständigt till nya förutsättningar, särskilt inom teknikområdet. Den organiserade brottsligheten i Sverige har blivit alltmer komplex och utgör ett allvarligt hot. Kriminella nätverk bygger upp parallella samhällsstrukturer, utnyttjar välfärdssystemet och bedriver verksamhet som sträcker sig från våldsbrott till korruption och digitala bedrägerier. Människor i ekonomiskt utsatta situationer riskerar att användas och utnyttjas för olika brottsliga upplägg eller tvingas att vända sig till den kriminella ekonomins tjänster för exempelvis bostad eller arbete. Detta gäller till exempel människor som befinner sig i skuggsamhället.^{11 12} Företag utnyttjas som både verktyg och mål, och den höga lönsamheten och låga upptäcktsrisken gör dessa brott särskilt attraktiva. Brottsligheten är dessutom gränsöverskridande, vilket innebär att den kräver ökad internationell samverkan för att effektivt kunna förebyggas och bekämpas.¹³

Med digitaliseringens framväxt har de kriminella aktörerna effektivt anpassat sina metoder med hjälp av ny teknik som till exempel AI. Det försvårar spårbarhet och möjliggör identitetskapning och manipulation av system.¹⁴ Samtidigt hotas grundläggande samhällsfunktioner, som exempelvis korrekt identifiering av individer och företag, vilket försvårar både brottsbekämpning och en rättvis resursfördelning. Ett flertal politiska beslut har fattats de senaste åren för att öka myndigheters möjlighet att mer effektivt bekämpa brottsligheten, exempelvis genom sekretesslättnader.^{15 16} I syfte att bland annat skapa bättre kvalitet på uppgifterna hos folkbokföringsverksamheten och bättre kontroll över vilka som vistas i Sverige har Regeringen genomfört åtramningar inom migrationspolitiken och förändrade regler kring samordningsnummer.^{17 18} Det har även minskat möjligheterna till missbruk av välfärdssystemet.

Förändrad syn på staten och individens behov

Samhället befinner sig i en omfattande förändringsprocess som påverkar såväl synen på staten som individers förväntningar på offentliga tjänster. En tydlig förändring är den ökade samverkan mellan myndigheter som blivit nödvändig för att hantera komplexa utmaningar som exempelvis digitalisering och bekämpning av välfärdsbrott.^{19 20} Informationsdelning mellan myndigheter kan leda till effektivisering genom delade resurser, men kräver samtidigt anpassningar i lagstiftning samt tydliga regler som värnar rättssäkerhet och integritet.²¹

¹¹ Asylrättscentrum, ”Riksdagen röstar igenom nya regler för preskription och avskaffande av spårbyte”, Artikel, (12 mars 2025)

¹² Brottsförebyggande rådet (Brå), *Polisens brottsförebyggande arbete i utsatta områden*, Rapport 2026:8, (2026)

¹³ *Myndighetsgemensam lägesbild 2025*, (2025)

¹⁴ Security Affairs, ”Expert used ChatGPT-4o to create a replica of his passport in just five minutes bypassing KYC”, Nyhetsartikel, (6 april 2025)

¹⁵ Regeringen, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*, Prop. 2024/25:180, (28 maj 2025)

¹⁶ Regeringen, ”Ett år med regeringens strategier för minskad brottslighet och ökad trygghet”, Artikel, (1 april 2025)

¹⁷ Regeringen, ”Om regeringens prioritering: Migration och integration”, (webbsida, u.å.)

¹⁸ Riksrevisionen, *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, Granskningsrapport RiR 2024:12 (2024)

¹⁹ Regeringskansliet, *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighets-samverkan*, A2022/00333, (24 februari 2022)

²⁰ Regeringskansliet, *Ändring av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighets-samverkan*, A2024/01109, (11 oktober 2024)

²¹ Regeringen, ”Sekretessen ska rivas mellan myndigheter för att stoppa de kriminella gängen”, Pressmeddelande, (21 oktober 2023)

Samtidigt har förtroendet för staten minskat efter en toppnotering 2022 men ökat något under 2025.²² Ett lågt förtroende kan få negativ påverkan på medborgares samarbetsvilja och benägenhet att följa myndighetsbeslut. Dessutom blir allt fler tjänstemän inom offentlig sektor utsatta för hot och otillbörlig påverkan. Denna utveckling riskerar att underminera servicekvaliteten vilket i sin tur kan påverka tilliten till samhällets institutioner.²³ Parallellt ställer medborgarna allt högre krav på individanpassade och digitaliserade tjänster och på snabb, smidig och flexibel service i likhet med vad den privata sektorn erbjuder. Detta driver på moderniseringen av myndigheter, men kan samtidigt skapa ett digitalt utanförskap för grupper med begränsad teknisk vana.²⁴ Värderingsförändringar, särskilt bland yngre generationer, påverkar också synen på staten. Många frågar efter ökad valfrihet och ifrågasätter omfattningen av kollektiva lösningar, vilket kan minska stödet för offentlig finansiering och skatteuttag.²⁵

2.3 Folkbokföringen i framtiden – ett troligt framtidsscenario

Sedan början av 2000-talet har relationen mellan befolkningen och statliga myndigheter successivt förändrats. Dagens unga växer upp i ett samhälle som på flera avgörande sätt skiljer sig från det som formade tidigare generationers syn på staten och välfärdssystemet. De är vana vid digitala tjänster som fungerar omedelbart, de har ständig tillgång till global information och navigerar i en tillvaro där individuella val, flexibilitet och självförverkligande ges en allt större betydelse. Samtidigt har deras förståelse för hur statliga myndigheter fungerar och hur välfärdssystemet är uppbyggt i många fall minskat. Det är bland annat en följd av att kontakten med staten i hög grad sker via digitala gränssnitt snarare än genom personlig interaktion. Dessa förändringar formar redan i dag förutsättningarna för den framtida relationen mellan medborgare och myndigheter.

Denna utveckling sker parallellt med långsiktiga demografiska förändringar som ytterligare kommer att påverka relationen mellan stat och medborgare. Mot mitten av 2030-talet förväntas Sveriges befolkning vara betydligt äldre samtidigt som födelsetalen under en längre tid har varit låga och sannolikt kommer att förbli det. Det innebär ett varaktigt bortfall i den arbetsföra delen av befolkningen som invandringen inte fullt ut bedöms kunna kompensera för. Parallellt förändras även bosättningsmönster. Allt fler kommer sannolikt att leva delar av sina liv i tillfälliga boenden, kombinera vistelser i olika länder eller röra sig mellan kommuner i takt med förändringar i arbete, studier och familjesituation.

Dessa utvecklingstendenser innebär att delar av befolkningen inte längre, i samma utsträckning som tidigare, är knuten till en enda fast bostad. I stället rör sig människor i allt högre grad mellan olika bostäder och geografiska platser, både inom och utanför Sverige. Utvecklingen kan innebära att ett grundläggande antagande i folkbokföringen utmanas när individens folkbokföring inte längre speglar befolkningens faktiska levnads- och boendesituation. Om systemet inte kan spegla befolkningens faktiska levnads- och boendesituation kan över- och undertäckning bli återkommande inslag i systemet, snarare än enstaka avvikelser.

²² Medicakademien, *Förtroendebarmetern 2026*, (2026)

²³ Regeringen, *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.*, Prop. 2024/25:141, (13 mars 2025)

²⁴ Helsingborgs stad, *Förändrade förväntningar*, Trend- och omvärldsanalys, (2026)

²⁵ Ungdomsbarometern, *Generationsrapporten 2026*, Rapport (2026)

År 2035 till 2040 kommer folkbokföringen att fungera som en kritisk systemförutsättning för automatiserade beslut i flera delar av välfärdsstaten.²⁶ När felaktiga uppgifter delas och används automatiskt i olika system sprids fel snabbt och i stor skala. Det innebär att vikten av att folkbokföringen är korrekt ökar och toleransen för fel minskar. Även mindre avvikelser kan få betydande konsekvenser för individen, exempelvis genom felaktiga beslut eller utbetalningar. Det blir även betydande konsekvenser för samhället i stort genom felaktiga beslutsunderlag.

AI och avancerad dataanalys används redan i dag och kommer i ökande grad att användas både för kontroll och beslutsfattande. Samtidigt används samma tekniker av kriminella aktörer för manipulation av uppgifter och identitetsmissbruk. Folkbokföringen behöver därför inte bara vara tekniskt avancerad utan även vara rustad för att ändra felaktiga uppgifter. Skatteverket behöver i högre grad utreda och besluta om ändringar utan signal från extern part. Förtroendet för systemet kommer inte att avgöras av graden av automatisering i sig. Förtroendet kommer snarare att avgöras utifrån om besluten är korrekta och hur dessa motiveras.

Folkbokföringssystemet kommer att behöva säkerställa tillgänglighet och jämlikhet i ett högdigitaliserat sammanhang. Trots hög digital mognad i befolkningen kommer det även fortsättningsvis att finnas grupper som har svårare att agera korrekt inom folkbokföringen. Det gäller särskilt den äldre befolkningen, personer med vissa funktionsnedsättningar och socioekonomiskt utsatta. Om skillnader i regeluppfyllelse mellan grupper normaliseras riskerar detta i förlängningen att underminera systemets riktighet. Det innebär att folkbokföringen bör utformas så att korrekt folkbokföring inte blir kopplad till digital förmåga.

Slutligen är folkbokföringens framtida funktion nära sammanlänkad med förtroendet för staten som helhet. I ett samhälle där medborgarnas tillit i allt högre grad baseras på upplevd funktionalitet snarare än på befolkningens etablerade syn på hur myndigheter fungerar påverkas även folkbokföringen. Yngre generationer som vuxit upp i ett digitalt samhälle med höga krav på användarvänlighet och snabb återkoppling tenderar att koppla sin tillit till staten mindre till dess historiska roll och mer till dess faktiska leverans. När systemen fungerar väl och besluten upplevs som korrekta och begripliga kan förtroendet upprätthållas. När fel uppstår eller när individer drabbas av konsekvenser de inte förstår eller kan påverka, kommer systemets legitimitet att ifrågasättas snabbare och mer konsekvent än tidigare.

Sammanfattande punkter av framtidsscenarioet.

- En ökad befolkningsrörlighet och digitaliserade välfärdssystem höjer kraven på korrekt folkbokföring och förstärker konsekvenserna av brister.
- En försvagad tillit riskerar att minska regelefterlevnaden och undergräva förtroendet för folkbokföringen och för staten i stort.
- Statens legitimitet blir i ökande grad beroende av samordning, transparens och ett aktivt förtroendebyggande arbete kring folkbokföringen.

Folkbokföringen kan behöva utvecklas för att bättre kunna hantera osäkerhet, variation och förändring, samtidigt som förtroendet hos medborgarna upprätthålls.

²⁶ Med välfärdsstat menas vårt samhällssystem där staten tar ett stort ansvar för medborgarnas välfärd, finanserat via skatter och sociala försäkringar.

2.4 Konsekvenser för Skatteverket och folkbokföringen; utmaningar och möjligheter

Det framtidsscenario som beskrivs innebär inte bara att folkbokföringsverksamheten behöver utvecklas tekniskt och organisatoriskt utan också att dess funktion i samhället förändras. När befolkningen blir mer rörlig, bosättningsmönstren mer tillfälliga, välfärdssystemen mer automatiserade och tilliten mer villkorad av faktisk funktion, ökar både kraven på folkbokföringen och konsekvenserna av brister i den. För Skatteverket innebär detta att vikten av att folkbokföringen är korrekt ökar och toleransen för fel minskar samt att folkbokföringen hanteras som ett strategiskt samhällsuppdrag.

Skatteverket ser mot bakgrund av det framtidsscenario som här beskrivs ett stort behov av lag- och regelutveckling och att det behöver göras en större översyn av folkbokföringslagen.

3. Folkbokförda

En person kan bli folkbokförd för första gången när denne föds eller flyttar till Sverige. När Skatteverket folkbokför en person för första gången fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Numret är unikt och består över tid, även om personen till exempel flyttar från Sverige och därför avregistreras som utflyttad från den svenska folkbokföringen.

3.1 Personer som har blivit folkbokförda i Sverige under 2025

Under 2025 fastställde Skatteverket 165 882 nya personnummer. Det är en minskning med 12 procent jämfört med föregående år.

Tabell 1. Antal fastställda personnummer de senaste åren.

Tabellen visar hur många personer som har blivit folkbokförda för första gången de senaste tre åren och därmed har fått ett personnummer fastställt genom födelse eller flytt till Sverige.

År	Antal fastställda personnummer	Varav vid flytt till Sverige	Varav vid födelse
2025	165 882	68 391	97 491
2024	188 838	90 387	98 451
2023	182 165	82 528	99 637

Trots att det under 2025 föddes relativt få barn i Sverige var födelse fortfarande den vanligaste grunden till att ett personnummer fastställdes. Totalt fastställde Skatteverket 97 491 personnummer för barn som föddes under 2025.

Resterande 68 391 personnummer fastställdes i samband med att personer flyttade till Sverige. Det är en minskning med 24 procent jämfört med 2024. Ungefär 61 procent av de som fick ett personnummer för att de har flyttat till Sverige var medborgare i ett land utanför EU/EES, så kallade tredjelandsmedborgare. Cirka 27 procent var medborgare i EU/EES och resterande hade svenskt eller nordiskt medborgarskap.

Skatteverket har under 2025 beslutat att inte folkbokföra 16 353 personer som har anmält flytt till Sverige. Det här är en minskning med 1,5 procent jämfört med föregående år. Av de personer som inte blev folkbokförda hade 10 852 personer ett samordningsnummer.

3.2 Skyddade personuppgifter

Skatteverket kan i vissa fall besluta att registrera en sekretessmarkering eller besluta om skyddad folkbokföring.

Vid utgången av 2025 hade 25 047 personer sekretessmarkering och 11 671 personer skyddad folkbokföring. Antalet personer som hade sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring hade ökat med 8 procent sedan 2024.

Om en person som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering begår brott kan det vara svårt för privatpersoner och privata verksamheter att agera vid till

exempel bedrägerier. Det kan vara svårt för ett brottsoffer att veta vem hen har haft kontakt med när bedragarens personuppgifter är skyddade. Om det inte finns någon sekretessbrytande regel kan Skatteverket inte heller lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till privatpersoner eller privata företag.

Uppgifter om personer med skyddad folkbokföring delas med andra myndigheter tillsammans med en markering om att personen har skyddad folkbokföring. Uppgift om personens adress finns endast hos Skatteverket och kan lämnas till andra myndigheter på begäran om det finns en sekretessbrytande regel.

Skatteverket har noterat att det kan fördröja och försvåra handläggningen på andra myndigheter när en person får sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring. Dessa problem behöver inte uppstå om fler handläggare på utredande myndigheter har tillgång till folkbokföringsuppgifter i rätt omfattning, alltså även för personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering. Utökningen behöver balanseras i förhållande till risken att uppgifter röjs.

3.3 Ändring av folkbokföringsuppgifter

Det finns många händelser i livet som kan leda till att en person behöver ändra sina uppgifter hos Skatteverket. Det kan till exempel vara familjerättsliga förhållanden som giftermål eller att hen blir förälder, att hen flyttar eller blir svensk medborgare.

3.3.1 Ändring av bosättningsuppgifter

En person ska i första hand anses vara bosatt på den fastighet, och i förekommande fall i den lägenhet, där hen har sin regelmässiga dygnsvila.²⁷ Hen blir då folkbokförd på den adress och fastighet där den bostaden finns. Om det inte finns någon viss fastighet där personen regelmässigt tillbringar sin dygnsvila kan hen anses vara bosatt på den fastighet till vilken hen kan anses ha sin starkaste anknytning. Om det inte heller finns någon anknytning till en sådan enskild fastighet men personens bosättning kan hänföras till en kommun ska personen anses vara bosatt endast i kommunen. När en folkbokförd person ändrar sin bosättning ska hen anmäla det till Skatteverket.

Den 31 december 2025 var totalt 10 605 529 personer folkbokförda i Sverige.

Under 2025 registrerade Skatteverket 1 463 780 ändringar av personers bosättning. De allra flesta personerna gjorde själv en anmälan om flytt. Många använde Skatteverkets digitala tjänst.

Bland antalet registreringar av ändrade bosättningsuppgifter under 2025 var 16 133 av ändringarna registrerade efter Skatteverkets kontroll. Det motsvarar 1,1% av totalen. I ett fåtal ärenden, 1 231 ärenden, beslutade Skatteverket att inte folkbokföra enligt lämnad anmälan.

Resultat av tjänsten Någon har anmält flytt till din adress

Under året skickade Skatteverket brev till 453 417 personer som var folkbokförda på en adress som någon annan person anmälde flytt till. I brevet informerade Skatteverket om vem som hade anmält flytt till adressen och gav mottagaren möjlighet att svara på om personen var bosatt på adressen. I 172 508 av fallen svarade personen som redan var folkbokförd på adressen att den andra personen var bosatt på adressen och i 14 520 fall var svaret att uppgiften inte stämde. Då endast 41 procent av mottagarna svarade på brevet innebär det att en stor andel av personerna blev

²⁷ Vissa undantag finns exempelvis för vård vid en institution.

folkbokförda på den nya adressen utan att den person som hade fått brevet bekräftade att uppgiften stämde.

Folkbokförd på kommunen

Skatteverket har under året beslutat i 11 537 fall om att folkbokföra en person endast på en kommun. Av dessa avsåg ungefär 42 procent beslut om att tillfälligt folkbokföra en person på kommunen under tiden Skatteverket utredde personens folkbokföring. Resterande 6 728 ändringar avsåg personer vars bosättning endast kunde hänföras till en kommun. Av personerna som blev folkbokförda på kommunen var 478 äldre än 65 år. Vid årets utgång var 10 863 personer folkbokförda på kommunen.

Lägenhetsnummer

Att vara folkbokförd med rätt lägenhetsnummer är viktigt av flera anledningar. Det gäller till exempel när en person ska teckna hemförsäkring eller ansöka om bostadsbidrag, men också vid uttryckning av blåsljuspersonal.

Fel gällande lägenhetsnummer kan uppstå på olika sätt. Under 2025 var 602 personer registrerade som folkbokförda på en och samma fastighet utan någon uppgift som gjorde det möjligt att utläsa vem som bodde var i fastigheten. Det var en konsekvens av att fastigheten inte var taxerad som hyreshusfastighet. En annan fastighet, med fastställda bostadslägenheter, hade som mest 60 personer folkbokförda utan uppgift om lägenhetsnummer. Det berodde på att fastigheten saknade registrerade lägenhetsnummer.²⁸ På en tredje fastighet som hade både fastställda bostadslägenheter och registrerade lägenhetsnummer var det som mest 22 personer folkbokförda med samma lägenhetsnummer.

Underrättelser

Skatteverket har under 2025 tagit emot cirka 172 600 underrättelser om misstänkta fel. Flera av dessa underrättelser avsåg samma person och totalt sett avsåg underrättelserna 122 675 unika personer som alltså kan misstänkas ha fel uppgifter om sin bosättning registrerad.

Tabell 2. Antal inkomna underrättelser och åtgärder.

Tabellen visar antal underrättelser som kommit in till Skatteverket och hur de har åtgärdats..

År som underrättelse kom in	Antal inkomna	Antal med åtgärd
2023	98 103	25 344
2024	189 104	40 707
2025	172 614	28 234

3.3.2 Ändring av identitetsuppgifter

Förutom att ändra bosättningsuppgifter kan Skatteverket ändra uppgifter gällande identitet och familjerelationer. Under 2025 har exempelvis 86 720 personer registrerats som gifta. Det är en ökning med fyra procent från föregående år.²⁹ 40 280 personer har registrerades som skilda.³⁰

²⁸ I enlighet med Lag (2006:378) om lägenhetsregister

²⁹ Statistiska centralbyrån (SCB), "Giftn i Sverige", (webbsida, u.å.)

³⁰ Statistiska centralbyrån (SCB), Statistikdatabasen, "Antal nyblivna gifta, skilda och änkor/änklingar efter region, civilstånd, typ av par, ålder och kön. År 2025", (2 april 2026)

Skatteverket har också beslutat om olika namnändringar för 118 166 personer under 2025. Den person som har bytt namn flest gånger sedan 2021 har gjort 65 olika ändringar av namn. Under samma period har tre personer gjort 60 eller fler namnändringar.

Skatteverket har under året ändrat uppgift om medborgarskap för 47 725 personer. De flesta personerna, 37 494 personer, har fått ett svenskt medborgarskap.³¹

3.4 Avregistrering från folkbokföringen

Under 2025 avregistrerade Skatteverket totalt 169 708 personer från folkbokföringen. Det är tre procent färre än året innan. Mer än hälften av avregistreringarna, 92 212, berodde på att personen avled eller blev dödförklarad. Antalet avlidna ökade med en procent från föregående år. Antalet avregistreringar till följd av flytt från Sverige minskade med 12 procent från föregående år. 72 procent av avregistreringarna skedde efter en anmälan om flytt från Sverige. Resterande 28 procent blev avregistrerade efter Skatteverkets kontroll.

Skatteverkets beslut om att avregistrera en person som försvunnen ökade med nästan 25 procent under 2025. Antalet personer som blev avregistrerade som försvunnen började öka efter en ändring i folkbokföringslagen 2022. Ändringen innebär att Skatteverket inte längre kan folkbokföra en person utan känd hemvist.

Skatteverket ska avregistrera en identitet från folkbokföringen om den har registrerats med falska underlag eller uppgifter och det inte finns några riktiga uppgifter som kan ersätta felaktigheterna. Under 2025 avregistrerade Skatteverket 39 falska identiteter. Det är minskning jämfört med 2024 då Skatteverket avregistrerade 168 falska identiteter.

3.5 Risker kopplade till den folkbokförda befolkningen

I det här avsnittet beskrivs olika risker som är kopplade till den folkbokförda befolkningen.

3.5.1 Folkbokförda men finns och verkar inte i Sverige

Risken avser det fel som uppstår när personer fortsätter att vara folkbokförda i Sverige trots att de inte längre bor eller vistas här och därför borde ha avregistrerats. Denna typ av fel kallas övertäckning. Det kan handla om utflyttade personer eller personer som har avlidit utomlands.

Konsekvenserna är betydande på samhällsnivå. När personer som inte längre bor i Sverige ändå räknas som bosatta påverkas underlaget för planering och resursfördelning inom bland annat vård, omsorg, skola och kollektivtrafik. Det finns även risk för felaktiga utbetalningar av ersättningar och pensioner som förutsätter bosättning i Sverige. Situationen försvårar också myndigheters möjligheter att fatta korrekta beslut, genomföra kontroller och nå personer som inte längre vistas i landet. Att det finns personer som är folkbokförda i Sverige men som inte längre ska vara det innebär mycket allvarliga konsekvenser i samhället eftersom samma felaktiga uppgift

³¹ Statistiska centralbyrån (SCB), Statistikdatabasen, ”Antal personer som fått svenskt medborgarskap efter region, ålder och kön. År 2025”, (2 april 2026)

får genomslag i flera samhällssystem samtidigt. Det innebär att effekterna inte begränsas till ett enskilt område utan även påverkar samhällsplanering.

Varför uppstår övertäckning?

I många fall beror övertäckning på att personen inte känner till sin skyldighet att anmäla sin flytt från Sverige. Personen kan uppfatta vistelsen utomlands som tillfällig, även när den med tiden blir långvarig eller permanent.

Det finns också situationer där personen medvetet låter bli att anmäla att de ska flytta från Sverige. Genom att fortsätta vara folkbokförd kan personen behålla sin rätt till ersättningar och andra förmåner som förutsätter bosättning i Sverige.

När det gäller dödsfall utanför Sverige uppstår problemet ofta eftersom anmälan om att personer har avlidits inte lämnas till Skatteverket.

Bristande informationsutbyte mellan myndigheter kan också bidra till att förändringar inte registreras i tid.

När Skatteverket inte får kännedom om att en person flyttat eller avlidit utomlands kan personer fortsätta vara folkbokförda trots att de inte längre har sin hemvist i Sverige.

Omfattning

Skatteverket har uppskattat att minst 65 000 personer av befolkningen är folkbokförda i Sverige trots att de borde varit avregistrerade.

Antalet personer som är folkbokförda i Sverige trots att de borde varit avregistrerade har minskat något mellan 2024 och 2025.

En möjlig förklaring till utvecklingen är förändringar i migrationsmönster. Om färre personer lämnar Sverige minskar inflödet av nya fel i form av personer som är fortsatt folkbokförda efter att de har flyttat från landet.

Samtidigt kan folkbokföringsverksamhetens egna insatser ha påverkat nivåerna. Skatteverket har ökat fokus på att identifiera och avregistrera personer som inte längre ska vara folkbokförda, exempelvis genom riktade kontroller eller utvecklade urval. Det kan bidra till att minska omfattningen av kvarstående fel.

Sammantaget tyder resultaten på att både externa och interna faktorer påverkar omfattningen av övertäckning. Det kan till exempel vara förändringar i befolkningens rörlighet över nationsgränser och Skatteverkets prioriteringar och kontrollinsatser. Samtidigt bör resultaten tolkas med viss försiktighet med hänsyn till skillnaderna mellan metoderna och osäkerheten i skattningarna.

3.5.2 Folkbokförda och verkar i Sverige med felaktig folkbokföring

Risken avser det fel som uppstår när personer är folkbokförda i Sverige men personen är folkbokförd på fel fastighet eller i fel lägenhet.

Konsekvenserna är betydande på samhällsnivå. Felaktig folkbokföring påverkar underlaget för kommunal och regional planering, till exempel inom skola, vård, omsorg, bostadsförsörjning och kollektivtrafik. Det kan leda till att resurser fördelas på ett sätt som inte motsvarar de faktiska behoven. Det finns även risk för felaktiga utbetalningar av bidrag och ersättningar samt felaktig fördelning av skatteintäkter

mellan kommuner. Sammantaget innebär felet att felaktig folkbokföring får genomslag i stora delar av samhället samtidigt.

Varför uppstår risken?

Den vanligaste orsaken till fel folkbokföring är att personer inte anmäler flytt till en annan fastighet eller från Sverige. Personen som ska flytta kan glömma bort, skjuta upp eller bedöma det inte är viktigt att göra en anmälan om flytt. Det gäller särskilt vid tillfälliga förändringar i boendesituationen.

I andra situationer finns mer tydliga motiv. Felaktig folkbokföring kan i vissa fall ge ekonomiska fördelar, lägre skatt eller rätt till ersättningar som annars skulle minska eller upphöra. Det kan också handla om att vilja behålla en bostad, dölja var man bor eller minska insynen från myndigheter.

Fel kan även uppstå när personer lämnar felaktiga uppgifter i samband med sin anmälan om flytt eller särskild postadress.

En annan orsak till fel folkbokföring kan exempelvis vara att ett lägenhetsnummer blir felaktigt registrerat eller att det saknas helt. Det är särskilt vanligt i fastigheter där flera olika numreringar förekommer eller där lägenhetsnumreringen är otydlig. Sådana fel kan leda till att personer blir folkbokförda på korrekt fastighet men med fel lägenhetsnummer.

Omfattning

Skatteverket har uppskattat att mellan 96 000 och 154 000 av den vuxna befolkningen är folkbokförd med felaktig adress. Antalet personer som är folkbokförda på fel adress har ökat mellan 2024 och 2025.

Felets omfattning kan möjligen delvis förklaras av att en större andel av befolkningen befinner sig och flyttar inom Sverige. När fler byter bostad eller vistas på flera adresser utan att folkbokföringen ändras ökar risken för felaktig folkbokföring. Fel kan uppstå vid förändringar i bosättningen och även bli kvar över tid.

Vissa fel kan uppstå och bestå utan att personen får några konsekvenser av detta. Andra fel kan vara avsiktliga och syftet med dem kan vara till exempel skenbosättningar eller förmåner. Sammantaget visar resultatet att felaktig folkbokföring utgör ett av de mest omfattande felen.

3.5.3 Finns och verkar i Sverige men är inte folkbokförda

Risken avser det fel som uppstår när personer som bor och verkar i Sverige inte är folkbokförda trots att de ska vara folkbokförda i Sverige. Denna typ av fel kallas undertäckning.

Konsekvenserna är måttliga till betydande på samhällsnivå. När folkbokföringen inte speglar den faktiska bosättningen finns risk för bland annat uteblivna skatteintäkter, svårare uppföljning av skulder och ett mindre tillförlitligt underlag för planering av samhällsservice.

Varför uppstår undertäckning?

Den vanligaste orsaken till att en person inte är folkbokförd i Sverige trots att hen ska vara det är att personen inte anmält flytt till Sverige trots att hen har en skyldighet att göra det. Personen som ska flytta kan glömma bort, skjuta upp eller bedöma att det

inte är viktigt att göra en anmälan om flytt. Det gäller särskilt vid tillfälliga förändringar i boendesituationen.

Felet kan uppstå i flera olika situationer. Ett vanligt exempel är personer som kommer till Sverige för att arbeta eller studera med avsikt att stanna under en begränsad tid och därför inte uppfyller kraven för folkbokföring vid sin ankomst. Om personerna förlänger sin vistelse eller om omständigheterna förändras kan de bli folkbokförda i Sverige. Om de inte anmäler sin fortsatta vistelse till Skatteverket fortsätter personerna att leva i landet utan att vara folkbokförda trots att de borde vara det.

Omfattning

Skatteverket har uppskattat att 23 500 personer inte är folkbokförda i Sverige men borde vara det. Det motsvarar 0,22 % av befolkningen. Antalet personer som inte är folkbokförda i Sverige men borde vara det har ökat något mellan 2024 och 2025.

En möjlig förklaring till utvecklingen är att personer med samordningsnummer med styrkt identitetsnivå i allt större utsträckning väljer att behålla sitt samordningsnummer i stället för att anmäla flytt till Sverige. Det gäller särskilt i fall där personerna inte uppfattar personnummer som en nödvändighet för att kunna bo och arbeta i landet.

Trots denna utveckling bedömer Skatteverket fortfarande att en majoritet av de som uppfyller kraven för folkbokföring själva medverkar till att de blir folkbokförda.

3.6 Konsekvenser hos myndigheter, regioner och kommuner

Folkbokföringen är en gemensam angelägenhet för samtliga myndigheter i Sverige. Effekterna av felaktig folkbokföring är inte begränsade till ett enskilt område utan påverkar samhällsplanering och samhällsfunktioner, till exempel utbetalningar från välfärdssystemen.

Sveriges regioner och kommuner har också en central roll i en fungerande välfärd och är i hög utsträckning beroende av att de uppgifter som är registrerade i folkbokföringsverksamheten är korrekta och aktuella. Brister i uppgifterna får direkta och omfattande konsekvenser för kommunala och regionala verksamheter.

De dialoger som Skatteverket har haft med myndigheter, regioner och kommuner visar att felaktig folkbokföring påverkar flera områden. När personer är folkbokförda på adresser där de inte bor, bosätter sig utanför Sverige utan att anmäla det eller saknar ett stadigvarande boende skapar det ett glapp mellan verklighet och registrerade uppgifter. Det glappet försvårar planering och beslutsfattande.

Myndigheter, regioner och kommuner upplever att deras arbete försvåras på grund av Skatteverkets bristande hantering av underrättelser, långa handläggningstider och bristande samverkan. Kommunerna har uttryckt ett behov av en enklare väg till kontakt, lokal samverkan och gemensamma kontroller.

4. Samordningsnummer

Det totala antalet samordningsnummer som tilldelats av Skatteverket uppgår till 1 514 737. Av dessa är 477 113 aktiva och 717 966 vilandeförklarade. Det finns även 319 658 samordningsnummer som är vilandeförklarade och stängda på grund av att personen till exempel har fått ett personnummer eller redan har ett samordningsnummer. Tack vare en förbättrad identitetskontroll har kvaliteten på uppgifterna förbättrats över tid. Från 2023 till 2025 har andelen samordningsnummer med styrkt identitet stigit från 8,8 procent till 20,3 procent. Även bland nyligen tilldelade nummer har andelen med styrkt identitet ökat kraftigt under samma period.

Majoriteten av personerna med samordningsnummer är medborgare i ett annat EU-land. Andelen personer med medborgarskap i länder utanför EU/EES har minskat samtidigt som antalet personer med utgångna uppehållstillstånd ökar.

Tabell 3. Antal samordningsnummer per år 2023 till 2025

Tabellen visar antal tilldelningar, förnyelser och vilandeförklaringar av samordningsnummer under perioden 2023 till 2025. Under perioden minskade antalet nya tilldelningar successivt, från 75 950 till 67 078, samtidigt som antalet vilandeförklaringar ökade något från 44 712 till 50 791.

Flöden	2023	2024	2025
Tilldelningar	75 950	72 492	67 078
Förnyelser	10 187	10 225	8 231
Vilandeförklaringar	44 712	51 320	50 791
Vilandeförklarade och stängda ³²	19 313	39 439	20 225

Gruppen av personer med aktiva samordningsnummer har förändrats under perioden 2023 till 2025. Den mest betydelsefulla positiva förändringen gäller identitetsnivåerna eftersom dessa utgör en central indikator på den registrerade identitetens kvalitet och tillförlitlighet.

Tabell 4 A. Samordningsnummer uppdelade på identitetsnivå per år 2023 till 2025 – alla aktiva.

Tabellen visar antalet personer med styrkt, sannolik och osäker identitetsnivå vid utgången av kalenderåret.

År	Styrkt	Sannolik	Osäker	Uppgift saknas
2025	97 047	237 539	142 526	0
2024	67 892	249 912	155 622	3
2023	42 257	269 633	169 280	3

³² Med vilandeförklarat stängda menas vilandeförklarade samordningsnummer som inte längre aviseras av Skatteverket. Den vanligaste orsaken är att personen har folkbokförts och det därmed fastställts ett personnummer för personen.

Tabell 4 B. Samordningsnummer uppdelade på identitetsnivå per år 2023 till 2025 – tilldelade under året.

Tabellen visar antalet personer med styrkt, sannolik och osäker identitetsnivå vid utgången av kalenderåret bland dem som tilldelats samordningsnummer under kalenderåret.

År	Styrkt	Sannolik	Osäker	Uppgift saknas
2025	30 204	22 777	14 097	0
2024	31 933	24 970	15 589	0
2023	8 771	6 674	4 700	55 805

Tabell 4 A och 4 B visar en påtaglig förändring gällande identitetsnivå. Antalet aktiva nummer med styrkt identitet ökar med 129,6% från år 2023 till år 2025, medan både sannolik och osäker identitet minskar i absoluta tal. År 2025 hade 20,3 procent av de aktiva numren styrkt identitet, jämfört med 8,8 procent år 2023. Andelen tilldelningar med styrkt identitet ökar kraftigt, samtidigt som tilldelningar på sannolik eller osäker grund minskar. År 2025 hade ungefär 45 procent av de under året tilldelade numren styrkt identitet. Samma siffra för 2023 var ungefär 11,6 procent. Detta talar för att förbättringen av identitetskontrollen har haft ett direkt genomslag i tilldelningen av nya nummer och att den successivt kommer att förändra personkretsen samordningsnummer även på längre sikt.

Tabell 5 A. Samtliga aktiva samordningsnummer och kontaktadresser vid årsskiftet.

Tabellen visar antalet personer med svensk, utländsk eller ingen kontaktadress vid utgången av kalenderåret.

Adresstyp	2023	2024	2025
Svensk adress	157 723	138 293	135 882
Utländsk adress	107 013	146 460	180 629
Adress saknas	216 461	188 689	160 618

Tabell 5 B. Aktiva samordningsnummer som tilldelats under året och kontaktadresser.

Tabellen visar antalet personer med svensk/utländsk kontaktadress vid utgången av kalenderåret bland dem som tilldelats samordningsnummer under kalenderåret.

Adresstyp	2023	2024	2025
Svensk adress	29 266	27 081	22 932
Utländsk adress	29 106	28 278	28 480
Adress saknas	11 030	12 855	12 002
varav ingivare Polisen	10 554	11 986	10 748

Tabell 5 A och 5 B visar ett förändrat mönster vad gäller kontaktadress. Antalet samordningsnummer med svensk adress minskar under perioden, medan antalet samordningsnummer med utländsk adress ökar något. Denna förändring skulle kunna tala för att samordningsnummer i allt högre grad används av personer som vistas eller verkar utanför Sverige men ändå behöver kunna identifiera sig i svenska administrativa system. Den kan också förklaras av att det före juni 2021 saknades möjlighet att ha en kontaktadress till utlandet. Samtidigt minskar antalet fall där adress saknas, vilket pekar mot en gradvis förbättrad täckning av registrerade kontaktadresser. Det är ändå anmärkningsvärt att antalet samordningsnummer utan kontaktadress fortfarande är högt vid periodens slut. För nyligen tilldelade nummer finns även en betydande andel utan registrerad kontaktadress. Det gäller särskilt bland samordningsnummer som är

begärda av Polismyndigheten och beror på en teknisk brist i Polismyndighetens system. Bristen är åtgärdat i maj 2026.

4.1 Risker kopplade till samordningsnummer

I det här avsnittet beskrivs olika risker som utifrån ett samhällsperspektiv är kopplade till den del av befolkningen som har samordningsnummer.

4.1.1 Personer som arbetar i Sverige utan ett samordningsnummer

Risken uppstår när personer vistas och arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda eller ha blivit tilldelade ett samordningsnummer trots att det finns behov av det. Det gäller främst personer som arbetar här under kortare tid än ett år, till exempel säsongarbetare och andra tillfälligt anställda. De utför arbetet utan att identitetsbeteckning tilldelas och inkomsten blir inte beskattad

Omfattningen av personer som arbetar i Sverige utan ett samordningsnummer är svår att bedöma eftersom det saknas en samlad och tillförlitlig statistik över gruppen. Sannolikt bedöms omfattningen vara begränsad.

Konsekvenserna är betydande. När personer utan samordningsnummer arbetar ökar risken för att inkomster inte blir korrekt beskattade.

I många fall finns ekonomiska motiv. Genom att arbeta utan att ha ett samordningsnummer kan både arbetsgivare och arbetstagare i vissa situationer undvika skatt och andra avgifter. Det kan ge en konkurrensfördel i branscher där marginalerna är små och arbetskraften är lätt att ersätta.

Både arbetstagaren och arbetsgivaren kan uppleva att administrationen blir enklare om personen arbetar utan att ansöka om ett samordningsnummer. I vissa fall saknar de också kunskap om när ett samordningsnummer behövs och vilket ansvar som följer av att anställa utländsk personal eller med att arbeta i Sverige.

Varför uppstår risken?

Risken uppstår när personer vistas i Sverige under kortare tid än ett år och därför inte ska vara folkbokförda, men ändå arbetar här utan att tilldelas samordningsnummer. Det kan handla om säsongarbete eller andra tillfälliga arbeten där inkomsten ska beskattas i Sverige.

Risken är särskilt stor i branscher där kontanthantering är vanlig och där kontrollmöjligheterna är begränsade. I dessa branscher kan inkomster helt eller delvis undgå redovisning.

Omfattning

Det är i dagsläget svårt att bedöma hur omfattande problematiken kring personer som arbetar i Sverige utan samordningsnummer är. Det saknas tillförlitliga uppgifter och samlad statistik. Skatteverket gör därför sin bedömning på antaganden och jämförelser med liknande situationer. Ett samordningsnummer kan underlätta för en person att leva och verka i Sverige. Det är därför rimligt att anta att omfattningen för motsvarande grupp med samordningsnummer, i likhet med undertäckningen för folkbokförda, är relativt liten. Det antagandet stärks även av att det inte finns något krav på uppehållstillstånd för att tilldelas ett samordningsnummer.

4.1.2 Personer som har ett samordningsnummer med felaktiga uppgifter

Felet avser personer som har blivit tilldelade ett samordningsnummer och verkar i Sverige, men där de registrerade uppgifterna är felaktiga eller ofullständiga. Det kan gälla exempelvis kontaktadress, namn, födelsetid eller medborgarskap. Personen finns registrerad men uppgifterna ger inte en korrekt eller aktuell bild av personens identitet eller hur det går att nå personen. Det påverkar tillförlitlighet och funktion i Skatteverkets register och därför även i register hos de som tar emot uppgifter via Navet och SPAR.³³

Felaktiga identitetsuppgifter försvårar myndigheters möjligheter att identifiera personer, utbyta information, ta korrekta beslut och bedriva effektiv kontroll. Bristande uppgifter kan även leda till ett omfattande utredningsarbete om personen ska bli folkbokförd vid ett senare tillfälle och även öka risken för parallella identiteter. Felaktiga eller ofullständiga uppgifter kan dessutom utnyttjas i brottsliga sammanhang genom att ge sken av en äkta identitet. När en kontaktadress saknas eller är inaktuell försvårar det kommunikationen mellan myndigheter och individen och kan leda till att ärenden fördröjs eller hanteras med felaktigt underlag.

Varför uppstår risken?

Skatteverket registrerar en kontaktadress för personer med samordningsnummer. Kontaktadressen används för att myndigheter och andra aktörer ska kunna nå personen och bygger på uppgifter som personen själv lämnar. Adressen behöver därför inte spegla var personen faktiskt vistas eller har sin huvudsakliga anknytning, till skillnad från en folkbokföringsadress. Den som har en registrerad kontaktadress är skyldig att anmäla ändring av adressen till Skatteverket, så länge samordningsnumret inte är vilande.³⁴ Om personen inte anmäler när adressen har ändrats blir de registrerade uppgifterna felaktiga.

Fel gällande identitet kan uppstå i samband med att Skatteverket tilldelar eller förnyar samordningsnummer. Uppgifter om personens identitet som namn, födelsetid eller medborgarskap kan bli felaktiga eller ofullständiga när de registreras på bristande eller otydliga identitetshandlingar, eller när identitetshandling saknas.

Samordningsnummer tilldelas för olika ändamål på olika identitetsnivåer, och i ärenden där identiteten bedöms som osäker eller sannolik finns en större risk för att felaktiga uppgifter registreras.

Fel gällande kontaktadress beror i många fall på att kraven uppfattas som otydliga eller mindre angelägna. Eftersom samordningsnummer inte är kopplade till faktisk bosättning prioriterar personer ibland bort att hålla kontaktuppgifter och andra uppgifter aktuella.

Felet kan också bero på okunskap. Personer känner inte alltid till att de är skyldiga att anmäla ändringar av sin kontaktadress eller andra uppgifter till Skatteverket. I vissa situationer saknar personerna motiv att uppdatera uppgifterna, eftersom felaktiga uppgifter inte alltid leder till direkta konsekvenser för personen i fråga.

En orsak till att felaktiga identitetsuppgifter blir registrerade är att identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer inte alltid sker med samma krav och

³³ Navet är Skatteverkets system för leverans av folkbokföringsuppgifter till samhällets alla offentliga aktörer. SPAR (Statens person- och adressregister) är Skatteverkets system för leverans av folkbokföringsuppgifter till offentliga och privata aktörer.

³⁴ 4 kap. 2 § Lag (2022:1697) om samordningsnummer

kontrollmöjligheter som vid folkbokföring. När identitetskontrollen inte sker vid personlig inställelse enligt huvudregeln, utan i stället baseras på ett begränsat underlag, ökar risken för att felaktiga eller ofullständiga uppgifter blir registrerade.

Felet kan också bero på att personer inte anmäler när förhållanden ändras, exempelvis ändrade identitetsuppgifter som namn och medborgarskap. När Skatteverket har registrerat uppgifterna kan de bli kvar under lång tid och fortsätta att användas av myndigheter och andra aktörer, även om de inte längre stämmer.

Omfattning

2025 fanns det 160 618 samordningsnummer som saknade registrerad kontaktadress. Dessa nummer har ofta blivit tilldelade innan kravet på kontaktadress infördes. Det försvårar möjligheten att kontakta personen.

När ett samordningsnummer tilldelas eller förnyas på styrkt eller sannolik identitetsnivå krävs det numera att det finns en kontaktadress. Det innebär att omfattningen samordningsnummer som saknar kontaktadress förväntas minska över tid. År 2025 tilldelades cirka 12 000 samordningsnummer utan uppgift om kontaktadress.

Det finns även ett antal adresser där flera personer med samordningsnummer har sin kontaktadress registrerad. Att många samordningsnummer är knutna till samma kontaktadress behöver inte i sig innebära att något är fel men det kan vara en signal för att granska adressuppgiften närmare.

Tabell 6. Svenska kontaktadresser 2025.

Tabellen visar hur många personer med samordningsnummer som är registrerade på vissa adresser.

Adresskategorier	Antal
Antal adresser som har 30 eller fler kontaktadresser	63
Antal adresser som har 40 eller fler kontaktadresser	39
Antal adresser som har 50 eller fler kontaktadresser	28
Antal 1-or som har fler än 10 kontaktadresser	3
Antal 1-or som har fler än 20 kontaktadresser	2
Antal 1-or som har fler än 30 kontaktadresser	1
Antal 40kvm-lgh som har fler än 10 kontaktadresser	10
Antal 40kvm-lgh som har fler än 20 kontaktadresser	6
Antal 40kvm-lgh som har fler än 30 kontaktadresser	4

Det finns i dagsläget ingen samlad uppskattning av hur många samordningsnummer som innehåller felaktiga uppgifter.

4.1.3 Personer som har ett aktivt samordningsnummer som det skulle kunna finnas andra skäl att vilandeförklara tidigare än efter fem år

Ett samordningsnummer kan vilandeförklaras tidigare än efter fem år om det finns skäl för det. Det kan finnas en risk i att ett samordningsnummer fortsätter att vara registrerat som aktivt om Skatteverket inte uppmärksammas på att det finns skäl att vilandeförklara numret.

Det finns även fall där samma person har flera samordningsnummer. Hur många personer det finns som har flera samordningsnummer är svårt att uppskatta tillförlitligt, men risken uppskattas vara tillräckligt stor för att påverka registerkvaliteten.

Konsekvenserna är i nuläget främst av administrativ och kontrollmässig karaktär, men kan i vissa fall vara betydande.

Omfattning

Hur många personer som har ett aktivt samordningsnummer som det skulle kunna finnas andra skäl att vilandeförklara tidigare än efter fem år är svårt att uppskatta. Skatteverkets kontroller visar att det finns ett betydande antal.

Vad gäller felet att samma person har flera samordningsnummer, har Skatteverket uppskattat omfattningen genom att jämföra personuppgifter mellan olika samordningsnummer och genom att identifiera fall där uppgifterna helt eller delvis överensstämmer. Uppskattningen fokuserar på uppgifter som namn, födelsedatum och födelseland och omfattar både exakta överensstämmelser och fall där mindre stavningsskillnader förekommer.

Skatteverket har uppskattat att det finns ca 800 personer där det är sannolikt att personen har mer än ett samordningsnummer.

Uppskattningarna kan inte betraktas som ett exakt mått på hur många personer som har flera samordningsnummer. De visar i stället storleken på den potentiella risken och tydliggör att förekomsten är tillräckligt omfattande för att påverka registerkvaliteten.

5. Andra relevanta personkretsar

Andra relevanta personkretsar (ARP) har beskrivits i två tidigare nationella lägesbilder. Till tidigare års lägesbilder beräknades omfattningen av denna personkrets genom en metod som bland annat utgick från Skatteverkets uppgifter om avlidna personer som saknade person- eller samordningsnummer. I beräkningen tillämpades även metoder för att försöka exkludera personer som endast vistas tillfälligt i Sverige, som exempelvis turister och yrkeschaufförer. Personkretsen beräknas fortsatt bestå av mellan 110 000 och 185 000 personer.

Under 2025 har man sett spår av 138 800 unika individer utifrån data som kunnat observeras i Skatteverkets, Migrationsverkets, Polismyndighetens och Arbetsmiljöverkets register.

Storleken på personkretsen bör ses som väldigt osäker eftersom flera av de observationer som Skatteverket gjort i registren inte kan styrka att personerna har någon direkt närvaro i landet.

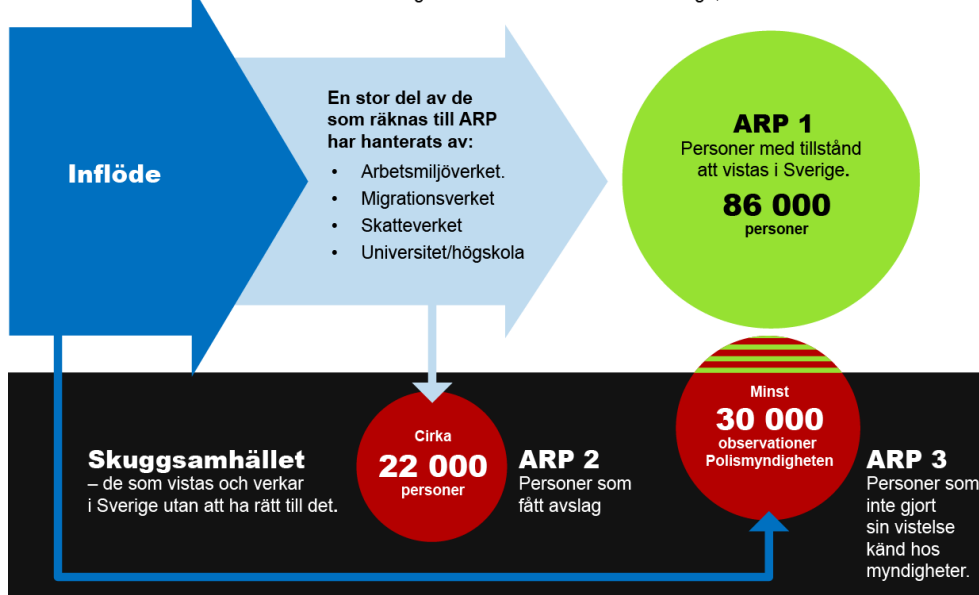
Andra relevanta personkretsar kan delas in i tre undergrupper.

- ARP 1 består av personer som saknar svensk identitetsbeteckning och som har rätt att vistas i landet. För år 2025 bedömer Skatteverket att gruppen består av ungefär 86 400 personer.
- ARP 2 består av personer som har svensk identitetsbeteckning som saknar rätt att vistas i landet. För år 2025 bedömer Skatteverket att gruppen består av 22 400 personer.
- ARP 3 består av personer som saknar svensk identitetsbeteckning och som både kan ha och sakna rätt att vistas i landet. För år 2025 bedömer Skatteverket att gruppen består av omkring 30 000 personer.

Figur 1. Inflöde och indelning av andra relevanta personkretsar, ARP, och deras koppling till skuggsamhället.

Andra Relevanta Personkretsar (ARP)

Individer som saknar svensk identitetsbeteckning och som vistas och verkar i Sverige, med eller utan tillstånd



Av de tre delgrupperna bedömer Skatteverket att ARP 1 är den största. ARP 3 kan vara större, men denna delgrupp är svårare att fastställa storleken på. Bland ARP 1 kan man ana en minskning av personer med medborgarskap utanför Europa, men det är svårt att säga om minskningen beror på regelförändringar eller inte. När det gäller personer som är medborgare i EU/EES saknar Skatteverket i många fall möjlighet att följa upp hur många som av dem som potentiellt blir en del av ARP 2.

5.1 Bakgrund

Andra relevanta personkretsar (ARP) består av individer som vistas och verkar i Sverige oavsett om de har rätt att vara i landet eller inte. Personerna saknar en svensk identitetsbeteckning och de kan antingen ha gjort sin vistelse känd eller inte gjort det. Det gör det möjligt att dela in personkretsen i tre undergrupper.

- ARP 1 innebär att personerna söker tillstånd³⁵, har tillstånd med giltighet kortare än ett år eller har uppehållsrätt.
- ARP 2 innebär att personerna har sökt tillstånd men fått avslag och att de inte har uppehållsrätt men ändå fortsätter att vistas och verka i Sverige.
- ARP 3 innebär att personerna inte har gjort sin vistelse känd hos myndigheter, men verkar och vistas i Sverige, oavsett om de har rätt att vistas i landet eller inte.

Skatteverket bedömer att den totala storleken på personkretsen är mellan 110 000 och 185 000 individer. Denna siffra är baserad på en uppskattning som tagits fram genom att räkna på antalet avlidna inom gruppen.

I förra årets lägesbild finns en beskrivning av en del av de konsekvenser och kostnader som är kopplade till den här gruppen.³⁶

³⁵ Med tillstånd menas här uppehållstillstånd, arbetstillstånd, studietillstånd.

³⁶ Skatteverket, *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*, Rapport, (2025)

5.2 ARP 1 – Personer med känd vistelse och rätt att vistas i Sverige

ARP 1 består av personer som saknar svensk identitetsbeteckning men som har rätt att verka och vistas i Sverige.

Det kan till exempel vara utländska studenter, utstationerade eller personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem som saknar svensk identitetsbeteckning

Personer som blir folkbokförda eller tilldelade ett samordningsnummer tillhör efter det inte längre personkretsen ARP.

Skatteverket bedömer att storleken på ARP 1 under 2025 är 86 441 personer.

5.3 ARP 2 – Personer med känd vistelse och utan rätt att vistas i Sverige

ARP 2 består av personer som saknar svensk identitetsbeteckning och som har rätt att verka och vistas i Sverige.

Det kan till exempel vara personer där Migrationsverket beslutat att personen ska lämna landet. Storleken på denna delgrupp är mycket osäker men Skatteverket uppskattar att omkring 22 400 personer som saknar svensk identitetsbeteckning vistas och verkar i Sverige utan att ha rätt att till del.

5.4 ARP 3 – Vistelse ej känd, med eller utan rätt att vistas i Sverige

ARP 3 består av personer som saknar svensk identitetsbeteckning men för vilka det är oklart om dessa har rätt att verka och vistas i Sverige. I gruppen ingår exempelvis:

- personer som kommit till Sverige som turister, men som inte lämnar landet när turistvisumet gått ut
- viseringsfria personer som inte söker tillstånd för att stanna kvar i Sverige. Denna grupp bedöms till stor del bestå av arbetssökande män utan medföljande familj.
- EU/EES-medborgare som har flyttat till Sverige men inte har anmält det till Skatteverket.

Delgruppen 3 är den grupp som är svårast att uppskatta storleken på eftersom det är oklart hur många som vistas och verkar i Sverige utan att göra sin vistelse känd.

Skatteverket uppskattar storleken på denna grupp till ca 30 000 personer.

5.5 Skuggsamhället – utan rätt att verka och vistas i Sverige

Begreppet skuggsamhälle har etablerats i Sverige under senare år, även om någon klar definition saknas. I denna rapport syftar begreppet till personer som vistas och verkar i Sverige utan att ha rätt till det. Gruppens omfattning kan inte fastställas exakt men den kan uppskattas genom avtryck i vissa myndighetsregister.

I den nationella lägesbilden delar Skatteverket in befolkningen i folkbokförda med personnummer, personer med samordningsnummer samt personer utan svensk identitetsbeteckning. Indelningen tydliggör vilka som har identitetsbeteckning, men säger inget om rätten att verka och vistas i Sverige. Rätten att vistas i Sverige är knuten till personen och inte till identitetsbeteckningen. Det innebär att både personer med och utan identitetsbeteckning kan sakna rätt att vistas i Sverige.

Eftersom uppgifter om tillstånd inte finns registrerade hos Skatteverket är det svårt att bedöma omfattningen. För att kartlägga det gav Skatteverket ett uppdrag till SCB att matcha Migrationsverkets uppgifter om uppehållstillstånd mot folkbokförda och personer med samordningsnummer, samt att analysera ekonomisk aktivitet hos personer utan tillstånd.

Skuggsamhället och folkbokförda

De siffror som myndigheterna gemensamt kan få fram för denna del av skuggsamhället visar att gruppen omfattar cirka 22 000 personer. I realiteten bedöms gruppen vara något mindre. Det råder en osäkerhet om hur stor del av gruppen som stannar i Sverige utan tillstånd och är fortsatt folkbokförda. Det beror på att personerna saknar motiv och delvis även kunskap om skyldigheten att meddela myndigheter när man lämnar Sverige. I den beräknade gruppen är det ungefär 40 procent av personerna som har rapporterade individuppgifter för 2025. Ungefär 43 procent av personerna har rösträtt i kommun- och regionval.

Skuggsamhället och samordningsnummer

Storleken på den del av skuggsamhället som utgörs av personer med samordningsnummer är svår att uppskatta. Ett sätt att uppskatta gruppens storlek är att identifiera de personer med samordningsnummer som är tredjelandsmedborgare, som saknar ett giltigt uppehållstillstånd och som har en förvärvsinkomst. Vid utgången av 2025 var det 11 735 personer med aktiva samordningsnummer som tillhörde den gruppen. Av dessa var det 532 personer som hade utgångna uppehållstillstånd och 11 203 personer som helt saknade uppehållstillstånd.

Skuggsamhället och andra relevanta personkretsar

Skuggsamhället återfinns även bland andra relevanta personkretsar i delgrupperna ARP 2 och ARP 3.

Hur denna grupp påverkar storleken på skuggsamhället är svårt att bedöma, eftersom det är en av de mest svårbedömda grupperna.

Figur 2 Skuggsamhället - de som vistas och verkar i Sverige utan att ha rätt till det. Fördelat med antal personer i vardera underkategori.

Skuggsamhället

– de som vistas och verkar i Sverige utan att ha rätt till det.

Personer utan giltiga tillstånd, som har samordningsnummer

Minst **11 700** personer

Personer utan giltiga tillstånd, men som fortsatt är folkbokförda

Färre än **22 000** personer

Personer som fått avslag på sin ansökan (ARP 2)

Cirka **22 000** personer

Personer som inte gjort sin vistelse känd hos myndigheter. (ARP 3)

Minst **30 000** observationer, Polismyndigheten

5.6 Åtgärder för att minska antalet personer utan identitetsbeteckning som vistas och verkar i Sverige

För att öka antalet personer med en identitetsbeteckning behöver fler personer bli tilldelade ett samordningsnummer. Det skulle kunna vara möjligt genom att exempelvis i högre utsträckning tilldela samordningsnummer för utländska studenter vid svenska högskolor och universitet, eller när en person på något sätt blir inskriven hos Migrationsverket.

Det tilldelade samordningsnumret skulle sedan kunna kopplas samman med tillstånd och giltighetstid från Migrationsverket. Man skulle även få ett registreringsdatum för varje individ, som kan förmedlas till behöriga myndigheter via Navet och SPAR. På så sätt skulle antalet personer som vistas och verkar i Sverige utan identitetsbeteckning på sikt bli väsentlig färre.

När det gäller de i Sverige utstationerade personerna så bör Arbetsmiljöverket genomföra fler kontroller av de personer som är medborgare i ett land utanför EU/EES. Det går till exempel inte att utläsa om det möjligtvis finns personer i den målgruppen som är i Sverige.

Skatteverket beskrev i förra årets lägesbild en del konsekvenser av att gruppen verkar i Sverige och de kostnader som är en direkt följd av gruppens existens.

Skatteverket kan inte sätta upp ett mål för hur personkretsen ska hanteras. Ett sådant mål bör dock finnas. Gruppen kommer att fortsätta existera så länge personer upplever fördelar med att verka och vistas i Sverige utan identitetsbeteckning med eller utan rätt att vistas här. Personerna upplever helt enkelt att det är bättre att leva med en osäker tillvaro i Sverige än att lämna landet.

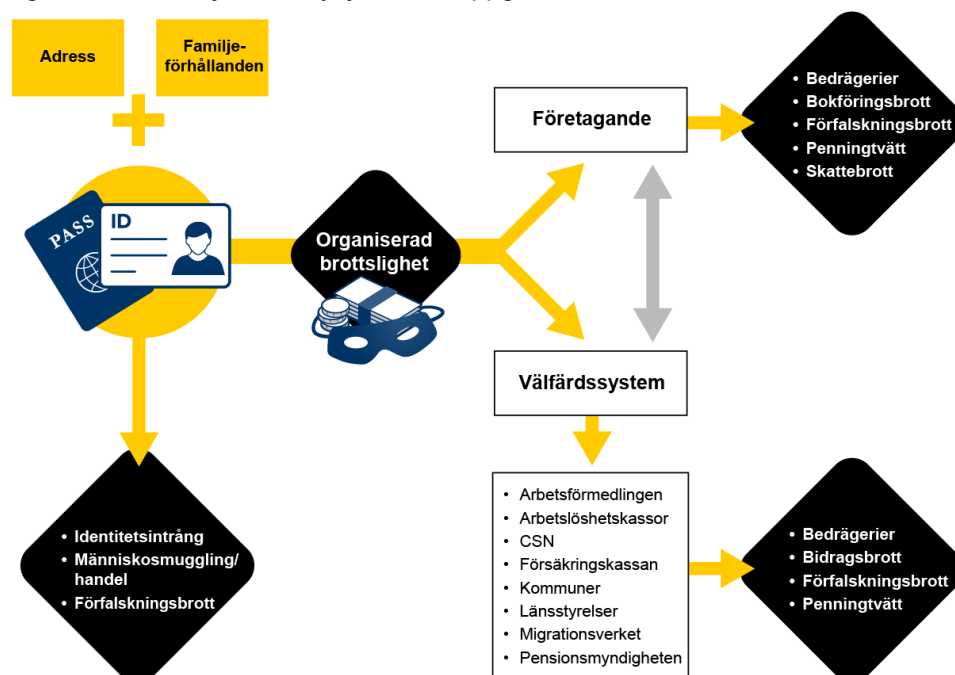
6. Folkbokföring som brottsverktyg

Att medvetet lämna felaktiga eller ofullständiga uppgifter som grund för beslut om folkbokföring, eller att underlåta att anmäla flytt, är normalt ett folkbokföringsbrott. Även om det här är en självständig brottstyp förekommer den ofta som ett led i annan brottslighet, exempelvis välfärdsbrottslighet eller brott med koppling till företagande. I detta kapitel beskrivs hur folkbokföringsuppgifter kan användas som brottsverktyg, främst inom den organiserade brottsligheten.

Genom att utnyttja eller medvetet lämna felaktiga folkbokföringsuppgifter kan brottsliga aktörer skapa en skenbart trovärdig fasad i kontakter med myndigheter och privata aktörer. Det kan möjliggöra olika typer av bedrägerier, framför allt ekonomisk brottslighet, och samtidigt försvåra identifiering och lagföring av de faktiska gärningspersonerna.

Följande bild, figur 3, illustrerar översiktligt hur uppgifter hos folkbokföringsverksamheten kan utnyttjas och användas för att i kombination med andra registeruppgifter skapa förutsättningar för brott, och hur det i sin tur påverkar olika delar av samhället. Brottsvinster kan uppstå i samtliga led i kedjan vilka sedan kan återinvesteras i brottslig verksamhet.

Figur 3. Brottskedja vid utnyttjande av uppgifter.



6.1 Identitetsuppgifter som brottsverktyg

Utnyttjande av identiteter utgör en central komponent i många typer av brott. Kriminella använder falska eller utnyttjade identiteter vilket gör att de faktiska gärningspersonerna kan döljas bakom en annan identitet. Det minskar risken för att bli upptäckt och kan möjliggöra brottslighet i större skala.

Oklara identiteter är ett samlingsbegrepp för olika former av identitetsrelaterade fel. Nedan beskrivs några typer av oklara identiteter, hur de uppkommer och hur de kan utnyttjas.

- En falsk identitet innebär att de uppgifter som registrerats hos folkbokföringsverksamheten är grundade på oriktiga uppgifter och att det saknas korrekta uppgifter som kan ersätta dessa. Identitetshandlingen som använts vid registreringen är falsk, manipulerad eller tillhör en annan person.
- En utnyttjad identitet innebär att en person, frivilligt eller under tvång, låter någon annan använda sin identitet. Det sker ofta i utbyte mot ersättning eller löfte om arbete. Identiteten kan därefter användas i brottslig verksamhet.
- En kapad identitet är en form av utnyttjad identitet där personuppgifter används utan den registrerade personens vetskap eller samtycke. Identitetsuppgifterna kan exempelvis användas för att ta lån³⁷, använda speltjänster³⁸, för att köpa varor på kredit³⁹ eller registrera styrelseuppdrag.

En person kan ha flera identiteter registrerade om hen har blivit tilldelad flera person- eller samordningsnummer. Det kan ske genom upprepade anmälningar om flytt gjorda med olika identitetshandlingar eller genom användning av både äkta och falska identiteter.

Ett mer utstuderat tillvägagångssätt är att kriminella aktörer rekryterar personer inom EU/EES och övertalar dem att anmäla flytt till Sverige, genom tvång eller genom att erbjuda ersättning. Personerna förses med underlag som stöd för flyttanmälan, exempelvis arbetsgivarintyg, inkomstuppgifter och hyreskontrakt. Handlingarna är i dessa fall falska. Efter att Skatteverket har genomfört identitetskontroll och folkbokfört personen kan hen få hjälp med att skaffa e-legitimation och öppna bankkonton. När personen senare lämnar Sverige kan e-legitimation och bankkort användas av kriminella aktörer för att begå brott i Sverige.⁴⁰

Även personer från tredjeländ utnyttjas i liknande upplägg. De betalar för att komma till Sverige och de får löften om arbete och tillstånd att vistas i landet. De betalar antingen i förväg eller genom att arbeta av en skuld efter att de har kommit till Sverige. Det skapar ett beroendeförhållande som de kriminella sedan kan utnyttja i brottsliga syften. De kan uppnå brottsvinster i alla led, från människosmuggling till arbetskraftsutnyttjande, och brott som de kan genomföra med hjälp av att nyttja personernas identiteter.

6.1.1 Samordningsnummer

Samordningsnummer kan vara en förutsättning för viss brottslighet. Ett projekt inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet visar att det förekommer en brottsproblematik med samordningsnummer inom samtliga identitetsnivåer, inklusive sådana där identiteten har bedömts som styrkt.

Erfarenheter från projektet visar att personer som vill ha ett samordningsnummer kan kringgå Skatteverkets biometriska kontroll genom att skapa ett behov hos en myndighet som begär samordningsnummer för ändamål där sannolik identitetsnivå accepteras. Myndigheter kan på det sättet i vissa fall fungera som omedvetna

³⁷ Verksamhetsutövaren ska kontrollera kundens identitet. Se 3 kap. 1 och 7 §§ lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

³⁸ Penningtvättslagen är tillämplig även på spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt 1 kap. 2 § 15 spellagen. (2018:1138).

³⁹ Verksamhet med konsumentkrediter omfattas också av §§ lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. se 1 kap. 2 § 12.

⁴⁰ Ekobrottsmyndigheten, *Ekonomisk brottslighet Ekobrottsmyndighetens lägesrapport 2025* (2025)

möjliggörare. Exempelvis har personer systematiskt använt köp av fordon för att få ett samordningsnummer. Vid dialog med Transportstyrelsen har det visat sig att samma fordon i vissa fall har använts flera gånger vid ägarbyten, men att myndigheten saknar möjlighet att neka ägarbyte enbart på grund av det. Flera personer som identifierats i det myndighetsgemensamma projektet bedöms ha fungerat som fordonsmålvakter, och i vissa fall har identiteterna visat sig vara falska.

Det verkar också förekomma att så kallade paketlösningar erbjuds mot en ersättning. En person får då falska id-handlingar, en kontaktadress att uppge samt exempelvis ett fordon eller anställningsavtal i syfte att efter egen ansökan bli tilldelad ett samordningsnummer. Vid granskning av handlingar som personer har lämnat i samband med sin ansökan om samordningsnummer har Skatteverket noterat att dokument i flera separata ärenden har påtagliga likheter, trots att de avser olika personers ärenden.

I flera ärenden har identiteten i sig varit äkta, men personen har använt falska handlingar, exempelvis falska uppehållstillståndskort från andra EU-länder. En teori är att personen har använt handlingarna för att ge sken av att hen har rätt att arbeta i Sverige som varaktigt bosatt i annan EU-land. En sådan situation kan underlätta tilldelning av samordningsnummer.

Vid projektets avstämning med Migrationsverket har det i många av dessa ärenden visat sig att personerna har saknat tillstånd att vistas och arbeta i Sverige, och att Migrationsverket inte har känt till att personerna faktiskt har arbetat i Sverige. Skatteverket har numera möjlighet att lämna sådan information tack vare den nya sekretessbrytande bestämmelsen.⁴¹

2025 gjorde Skatteverket en analys av i vilken omfattning personer som har lämnat en anmälan om preliminär A-skatt för arbete i Sverige senare har fått lön av förvärsarbete. Analysen visade att flera personer saknade redovisad lön samt rätt att vistas och arbeta i landet. Det tyder på att även anmälan om preliminär A-skatt systematiskt nyttjas för att få samordningsnummer. Bakom problemet finns inslag av organiserad brottslighet och ett systematiskt möjliggörande genom arbetsgivare. I olika internetforum har det förekommit annonseringar efter arbetsgivare som mot betalning kan förse EU/EES-medborgare med anställningskontrakt. Syftet är att personen som får anställningskontraktet ska kunna bli folkbokförd och få ett personnummer fastställt. Identiteten kan i ett senare skede övergå till att bli en utnyttjad eller kapad identitet.

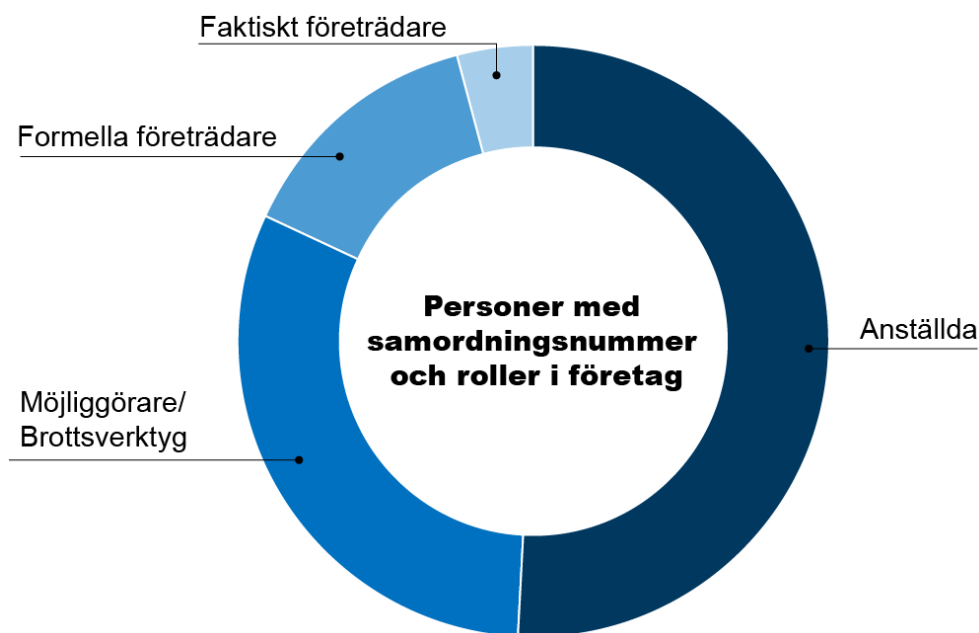
Skatteverkets underrättelseinformation avseende personer med samordningsnummer kan i huvudsak kopplas till brott gällande falska id-handlingar och skenäktenskap, eller till brott med företagskoppling. I företag förekommer personer med samordningsnummer oftast i rollen som anställd. Det kan avse faktisk anställning, svartarbete eller användning av osanna individuppgifter för utnyttjade identiteter. Rollen bedöms förekomma i drygt hälften av Skatteverkets underrättelseinformation.

Samordningsnumret som sådant kan användas som brottsverktyg genom att skapa en fasad för att dölja verkliga huvudmän. Personer med samordningsnummer kan vara möjliggörare för genomförande av brott vilket Skatteverket bedömer vara fallet i en tredjedel av underrättelserna. Det kan till exempel vara som kontomålvakt vid penningtvätt. Personen kan även ha ett formellt uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör i ett företag. Den här rollen bedöms förekomma i drygt en tiondel av fallen. Det finns även en mindre andel personer med samordningsnummer,

⁴¹ 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

som Skatteverket bedömer vara faktiska företrädare bakom den brottsliga verksamheten utan att de har någon formell koppling till företagen.

Figur 4. Personer med samordningsnummer och olika roller i företag.



6.1.2 Företag som brottsverktyg

Den kriminella ekonomin är en av våra största samhällsutmaningar. Företag utgör ett centralt brottsverktyg för bland annat penningtvättsupplägg, momsbedrägerier, arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och välfärdsbrott.

Genom företag får oseriösa aktörer tillgång till strukturer som är avsedda för legitim verksamhet med funktioner som bankkonton, fakturering, möjlighet att anställa personal och tillgång till skatte- och välfärdssystem. Detta gör det möjligt att bedriva brottslig verksamhet systematiskt och över tid. Företag som ett brottsverktyg skapar en trovärdig fasad som möjliggör hantering av pengaflöden och kontakter med myndigheter i något som utåt sett verkar vara en ordinär verksamhet. Samtidigt kan brottsligheten döljas i normala administrativa och ekonomiska flöden. Detta minskar risken för upptäckt och lagföring.

Det finns en tydlig koppling mellan att använda företag som brottsverktyg och att använda falska och utnyttjade identiteter. Kopplingen beror på att de falska eller utnyttjade identiteterna används som målvakter för att dölja vem som kontrollerar bolaget och vem som ytterst ligger bakom brottsligheten. Genom att kriminella kan distansera sig från brottsligheten skapas förutsättningar för organiserad och uthållig ekonomisk brottslighet.

Skatteverket har en nyckelroll i att förhindra att företag kan användas som brottsverktyg eftersom myndigheten beslutar om folkbokföring och hanterar registreringar för moms och arbetsgivaravgifter samt godkännande för F-skatt. Sådana registreringar och godkännanden är i många fall en grundläggande förutsättning för att använda företag i brottsliga upplägg.

6.1.3 Möjlighet till motverkande arbete

Skatteverket har undersökt möjligheterna att i ett tidigt skede identifiera och begränsa användningen av falska identiteter med personnummer i samhället. I samarbete med Polismyndigheten har Skatteverket kartlagt hur digital identifiering har använts i ärenden kopplade till falska identiteter.

Kartläggningen visade att flera olika personnummer hade använts för bank-id från samma tekniska enhet, exempelvis en mobiltelefon. Analysen visade även omfattande transaktionsflöden via bankkonton kopplade till de aktuella identiteterna, ofta genom flera mindre transaktioner. En övervägande del av pengarna hade förts ut från Sverige.

Utnyttjade identiteter är generellt svåra att identifiera i ett tidigt skede. Personerna kan visa upp äkta identitetshandlingar, till synes riktiga anställningsintyg och en adress. Det ger i många fall en sammanhängande bild som ger sken av att vara riktig.

Det finns vissa omständigheter som i efterhand kan indikera att en identitet är utnyttjad. Det kan till exempel vara att personen kort efter att hen blev folkbokförd förekommer som styrelseledamot i företaget, att personen helt eller delvis saknar inkomster eller att personens underskrifter och kontaktuppgifter skiljer sig åt mellan olika handlingar.

Hur länge en utnyttjad identitet används varierar från enstaka tillfällen till systematiskt användande under längre tid och gentemot flera myndigheter och samhällsaktörer. I det senare fallet hålls identiteten aktiv över tid genom återkommande interaktioner med samhällssystem för att verka trovärdig. Det kan exempelvis ske genom att fiktiva arbetsgivare lämnar falska individuppgifter till Skatteverket, att styrelseuppdrag registreras hos Bolagsverket, att fordon registreras hos Transportstyrelsen eller att kontrolluppgifter lämnas till Skatteverket från långgivare. Felaktigt utbetalda bidrag och ekonomiska stöd från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan i vissa fall bidra till att identiteten framstår som äkta, vilket ytterligare försvårar upptäckt.

När Skatteverket avregistrerar en person med personnummer på grund av att identiteten bedömts vara falsk kan det medföra att banker kan vidta åtgärder. De kan exempelvis avsluta bankkonton eller spärra bank-id. För andra typer av oklara identiteter, till exempel samordningsnummer, kan Skatteverket endast besluta om att vilandeförklara numret. Det framgår inte i system som Navet eller SPAR att Skatteverket har bedömt att en identitet exempelvis varit utnyttjad. I kartläggningen av hur digital identifiering har använts i ärenden kopplade till falska identiteter konstaterades det att flera utnyttjade identiteter haft fortsatt aktiva bankkonton. Detta trots att personerna har ett vilandeförklarat samordningsnummer eller har blivit avregistrerade från folkbokföringen som utflyttade.

Under 2025 inledde Skatteverket ett samarbete med Migrationsverket med syfte att fastställa korrekt identitet i de fall man upptäcker förfalskade pass. Skatteverket har i flera utredningar identifierat passhandlingar som har visat sig vara falska och skickat dessa till Migrationsverket för vidare analys. Migrationsverket har då använt ett ansiktsigenkänningsprogram för att jämföra dessa bilder med de bilder som de har i sina register. Resultatet har visat att samma person förekommer hos Migrationsverket under andra identiteter. Det här styrker behovet av stärkt samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter för att motverka identitetsrelaterad brottslighet och för att säkerställa att uppgifter hos folkbokföringsverksamheten inte utnyttjas för att skapa parallella identiteter.

För att motverka kriminalitet som baseras på felaktiga identiteter har etableringen av ett nationellt ID-center påbörjats i samverkan mellan Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket med Polismyndigheten som huvudansvarig myndighet.

Omfattning av oklara identiteter

Den kriminella ekonomin bedöms årligen omsätta 352 miljarder kronor.⁴² Den identitetsrelaterade brottsligheten är i många delar en förutsättning för att använda företag som brottsverktyg i kriminell ekonomi. Det finns ingen tillgänglig statistik över hur många identiteter som utnyttjas eller hur stor omfattningen av användningen av oklara identiteter för brottsändamål är.

Skatteverket har under 2024 och 2025 identifierat 923 identiteter som bedömts vara oklara på någon grund, exempelvis är utnyttjade, kapade eller falska. Den stora majoriteten har varit folkbokförda med personnummer, medan endast ett begränsat antal har haft samordningsnummer.

Under perioden 2019 till 2025 har Skatteverket avregistrerat 418 falska identiteter från folkbokföringen, de flesta under 2024. Många av identiteterna hade vid tillfället för avregistrering varit folkbokförda under en längre tid.

I de flesta fallen hade personerna i samband med anmälan om flytt visat upp pass från EU/EES-länder. Mer än tre fjärdedelar av de konstaterat falska identiteterna hade pass från östeuropeiska EU-länder. Under senare år har det blivit allt vanligare att identitetshandlingar från västeuropeiska EU/EES-länder förekommer. Sammantaget har drygt en femtedel uppgett att de är medborgare i ett västeuropeiskt land.

6.2 Adressuppgifter som brottsverktyg

En person kan i sin anmälan om flytt lämna felaktig uppgift om sin bosättning. Om Skatteverket inte upptäcker felaktigheten kan personen bli folkbokförd på en fastighet som personen saknar faktisk anknytning till.

Uppgift om var en folkbokförd person är bosatt är central information i många delar av samhället och flera myndigheter använder uppgiften som beslutsunderlag. En folkbokföringsadress utgör exempelvis en grund för olika bosättningsrelaterade förmåner.

Adresser⁴³ används även för att ge en trovärdig fasad åt utnyttjade identiteter. Adresser som kan användas i brottsliga syften är därför eftertraktade av den organiserade brottsligheten som använder dem för att skapa intryck av faktisk bosättning eller etablering. Det finns olika tillvägagångssätt för att få tillgång till adresser för brottsliga ändamål. Kriminella aktörer kan exempelvis betala en bostadsinnehavare eller fastighetsägare för att få använda en adress. Kriminella aktörer kan också få tillgång till adresser via personer inom den egna kretsen eller genom företag som de kontrollerar eller samarbetar med. Den person som faktiskt har en koppling till adressen ska då vid kontakt med myndigheter eller andra aktörer vara beredd att intyga att även den kriminella aktören har en koppling till adressen.

Genom att äga fastigheter i Sverige kan den organiserade brottsligheten skapa boenden och lokaler som de kan använda i den brottsliga verksamheten och som samtidigt kan fungera som en trovärdig fasad. Det förekommer även att företag som används som brottsverktyg har både post- och besöksadress på kontorshotell.

Utöver de fall där bostadsinnehavare eller fastighetsägare medverkar till felaktig folkbokföring förekommer det att personer vars identiteter utnyttjas blir folkbokförda

⁴² Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), *Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning*, Rapport, 2026:1, (2026)

⁴³ Med adresser avses här folkbokföringsadress, särskild postadress och kontaktadress.

på fastigheter utan fastighetsägarens kännedom. På motsvarande sätt kan även företag registreras på sådana adresser.

När adresser systematiskt används som folkbokföringsadress i syfte att genomföra välfärdsbrottslighet och annan allvarlig brottslighet får det en betydande negativ påverkan på samhället.

Under 2025 gjorde Skatteverket en undersökning gällande samordningsnummer. I samband med det gjorde Skatteverket en granskning av adresser på vilken minst 20 personer hade en registrerad kontaktadress under perioden 2023 till 2025. Granskningen visade att genomströmningen av registrerade personer på den aktuella adressen i flera fall var tre till fem gånger större än vad den aktuella adressbilden visar vid en registersökning. En förklaring till detta är att tillgängliga sökningar endast ger en dagsaktuell bild av adressuppgifter. För att identifiera hög genomströmning krävs tillgång till historiska adressuppgifter över tid. Den uppgiften är idag inte sökbar, trots att uppgiften finns hos Skatteverket.

Det finns vissa omständigheter som kan indikera att en person är felaktigt folkbokförd. En person kan till exempel vara folkbokförd på en fastighet som inte är avsedd som bostad eller vara folkbokförd på samma fastighet som företaget där personen har sin anställning. När en person är folkbokförd på sin arbetsplats eller hos sin arbetsgivare kan det innebära en starkare beroendeställning än i ett traditionellt anställningsförhållande. Ett sådant förhållande kan innebära att personen utnyttjas i brottsliga upplägg som styrelsemålvakt eller genom svartarbete.

Skatteverket har fortsatta utmaningar när det gäller att ta hand om det stora inflödet av underrättelser om fel i uppgifterna hos folkbokföringsverksamheten från andra myndigheter och enskilda. Det gäller även underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter om personer med samordningsnummer. Det pågår ett arbete med att utveckla ett mer riskbaserat arbetssätt där underrättelser med större samhällspåverkan prioriteras. Trots det förblir många underrättelser i dagsläget outhärdade vilket kan påverka samhällssystemens robusthet och tillit.

6.3 Familjeförhållanden som brottsverktyg

Familjeförhållanden kan ha betydelse för att kunna få uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige och för att bli folkbokförd. Familjeförhållanden kan även påverka rätten till olika familjebaserade förmåner. Det förekommer att familjeförhållanden utnyttjas i brottsligt syfte, exempelvis genom skenäktenskap. Skenäktenskap innebär att två personer ingår ett juridiskt gällande äktenskap utan att ha för avsikt att leva under äktenskapsliknande förhållanden.

Skenäktenskap kan användas för att ge en tredjelandsmedborgare rätt att flytta till Sverige. Hen får genom skenäktenskapet en falsk anknytning till en EU/EES-medborgare med uppehållsrätt vilket ger förutsättningar för folkbokföring.

Skatteverket noterade en ökning av äktenskap mellan EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare i samband med förändrade regelverk, bland annat avseende möjligheten till spårbyte för asylsökande.

Personerna i skenäktenskapen kan själva dra nytta av att vara folkbokförda i Sverige genom att exempelvis få tillgång till välfärdsbaserade förmåner, men identiteterna kan även användas som brottsverktyg inom organiserad brottslighet. Att arrangera skenäktenskap och möjliggöra äktenskap mellan två personer som inte avser att leva tillsammans är i vissa fall en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Det är även ett sätt för kriminella aktörer att använda folkbokföringen för att skapa

trovärdighet för identiteter som sedan utnyttjas i brottslig verksamhet och försvårar myndigheternas kontroller.

6.3.1 Verklighetsbaserat exempel - uppehållsrätt genom skenäktenskap

Pedro som är medborgare i Italien flyttar till Sverige för att arbeta. Han blir folkbokförd med uppehållsrätt som arbetstagare. Kort därefter gifter sig Pedro med Fatima som är medborgare i Syrien. Eftersom Skatteverket inte ifrågasätter äktenskapet blir även Fatima folkbokförd i Sverige eftersom hon har sekundär uppehållsrätt som Pedros maka.

I dessa situationer prövar Skatteverket i regel endast anknypningspersonens uppehållsrätt, i det här fallet Pedro. Även om Skatteverket vid misstanke om skenäktenskap kan begära ett yttrande från Migrationsverket gör myndigheten normalt inte någon självständig prövning av den medföljande parten, i det här fallet Fatima. Skatteverket kontrollerar inte alltid om det finns ett beslut om avvisning eller om det finns återreseförbud. Skenäktenskap kan därmed fungera som ett sätt att genom folkbokföring kringgå Migrationsverkets regelverk och mer omfattande kontroller.

6.4 Angränsande problem med koppling till folkbokföringsverksamheten

Avsnittet belyser angränsande problemområden där felaktiga eller utnyttjade uppgifter inom bland annat beskattning, migration, identitetshantering och skyddade personuppgifter kan få konsekvenser för folkbokföringsverksamheten.

6.4.1 Beskattningsverksamhetens påverkan på uppgifterna hos folkbokföringsverksamheten

En förutsättning för att kunna lämna uppgifter om löneinkomster är att de kan knytas till ett person- eller samordningsnummer. I det fall person- eller samordningsnummer saknas begär Skatteverkets beskattningsverksamhet ett samordningsnummer från folkbokföringsverksamheten.

Under senare år har det förekommit att arbetsgivare har lämnat felaktiga eller falska inkomstuppgifter för sina anställda i arbetsgivardeklarationer, både gällande verkliga personer och utnyttjade identiteter. Eftersom flera myndigheter har direktåtkomst till individuppgifter kan felaktiga underlag leda till följdfel i olika system.

Falsa eller felaktiga individuppgifter kan användas som brottsverktyg i olika sammanhang. De kan möjliggöra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och förutsättningar att erhålla lån. Uppgifterna kan även användas för att ge sken av anställning i samband med ansökan om arbets- och uppehållstillstånd, exempelvis för att uppfylla försörjningskrav. Falsa eller felaktiga individuppgifter kan också användas som ett led i penningtvätt, exempelvis genom att lön påstås gå till angivna personer men bara är ett sätt att ta ut redovisade medel ur ett företag. Uppgifterna kan även fungera som en fasad för svartarbete eller användas för att förklara innehav av tillgångar som annars riskerar att bli föremål för förverkande.⁴⁴

⁴⁴ Lag (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot

6.4.2 Uppehållstillstånd och folkbokföringsuppgifter

Statistik från SCB visar att det under år 2024 fanns 13 360 tredjelandsmedborgare som varit anställda och erhållit lön från arbetsgivare i Sverige, efter det att deras uppehålls- och arbetstillstånd hade upphört att gälla. Det kan innebära att personerna hamnar i en beroendeställning gentemot oseriösa arbetsgivare, med risk för arbetslivskriminalitet⁴⁵ eller att deras identitet blir utnyttjad i brottsliga syften.

6.4.3 Tillgång till medborgarskap inom EU/EES

Medborgarskap i ett land inom EU/EES innebär bland annat möjlighet att utnyttja den fria rörligheten och välja i vilket land man vill bo och arbeta. Det kan utnyttjas i brottsliga upplägg.

Ett sätt för tredjelandsmedborgare att få tillgång till EU-medborgarskap har varit genom så kallade investeringsbaserade medborgarskapsprogram i vissa EU-länder, så kallade ”golden passport”. EU-domstolen har i en dom slagit fast att det bryter mot EU:s regelverk.⁴⁶

Det finns information om att personer har skaffat sig äkta EU-pass genom korruption. En person kan därmed ha flera giltiga pass med olika personuppgifter som hen kan använda för att skapa eller upprätthålla flera identiteter.

6.4.4 Namnbyten

I Sverige identifierar vi oss i stor utsträckning genom vårt personnummer. Ett personnummer är i regel konstant över tid. Den svenska namnlagstiftningen⁴⁷ möjliggör däremot byte av både för- och efternamn utan begränsning i antal. För att en person som är medborgare i ett annat land än Sverige ska kunna göra ett namnbyte med stöd av den svenska namnlagstiftningen krävs det att hen har sin hemvist i Sverige. Det krävs däremot inte att personen har giltigt uppehållstillstånd. I de flesta andra EU-länder sker identifiering främst genom namn och födelsetid och möjligheten att byta namn är ofta betydligt mer begränsad.

Kriminella aktörer kan utnyttja möjligheten med återkommande namnbyten i syfte att försvåra identifiering eller skapa förväxling med andra personer eller företag. Ett namnbyte kan exempelvis användas i samband med företagsövertaganden för att vilseleda kunder eller affärspartners. Regeringen har givit Skatteverket uppdraget att utvärdera 2017 års lag om personnamn. Syftet är att ta fram statistik över namnbyten, analysera om systemet utnyttjas av kriminella och bedöma konsekvenser för brottsbekämpningen. Uppdraget ska redovisas till Justitiedepartementet senast den 22 januari 2027.

En person som är medborgare i ett annat land än Sverige kan genom dubbelt medborgarskap skaffa sig två legala identiteter. Personen kan på så sätt ha två samtidigt giltiga pass med olika personuppgifter. Då är det möjligt att välja vilken identitet som

⁴⁵ Arbetslivskriminalitet föreligger när företag eller organisationer medvetet bryter mot lagar och regler i arbetslivet. Det kan vara att de bryter mot regler om arbetsmiljö, tar del av bidrag som de inte har rätt till, inte betalar skatter och avgifter eller låter människor arbeta som inte har arbetstillstånd i Sverige. Källa: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet/>.

⁴⁶ Europeiska unionens domstol, mål C-181/23, (2023)

⁴⁷ Lag (2016:1013) om personnamn

hen ska använda när hen rör sig utanför Sverige. Personen har alltså skapat en dubbel identitet som hen kan använda i kriminellt syfte.

Vid internationellt samarbete, exempelvis kring brottsbekämpning, bygger identifiering i stor utsträckning på namn och födelsetid. Ett namnbyte som endast är registrerat i Sverige kan därför försvåra identifiering i internationella system.

6.4.5 Skyddad folkbokföring och sekretessmarkering

Det förekommer att personer som är eller har varit kriminella kan uppfylla kraven för sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring. Det finns en risk att den som har sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring kan försöka utnyttja det på olika sätt i brottsligt syfte. När Skatteverket utreder om en person ska ha sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring tar myndigheten ofta hjälp av Polisen. Det gör det möjligt att uppmärksamma om anledningen till ansökan är att utnyttja skyddet för kriminell verksamhet utan att det egentligen finns något hot. Regeringen har givit Skatteverket uppdraget att kartlägga och analysera i vilken utsträckning skyddad folkbokföring och sekretessmarkering missbrukas av kriminella. I uppdraget ingår att ta fram förslag på åtgärder för att motverka eventuella missbruk. Skatteverket ska genomföra arbetet i samverkan med Polisen och det ska redovisas till Finansdepartementet senast den 18 december 2026.

6.5 Konsekvenser av felaktig folkbokföring

Felaktiga uppgifter i folkbokföringen kan få omfattande konsekvenser för samhället. Det kan bland annat leda till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och annan offentligt finansierad verksamhet. Det kan även leda till bedrägerier mot företag, att myndigheters kontroll- och utredningsarbete försvåras samt bidra till brottslighet som kan fortgå med minskad risk för upptäckt.

Statskontoret⁴⁸ har beräknat att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppgår till betydande belopp. Av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar⁴⁹ uppskattas cirka 845 miljoner kronor vara orsakade av felaktig folkbokföring.⁵⁰

Brister i folkbokföringen får konsekvenser för myndigheter som kan få svårigheter att utföra sina uppdrag. Felaktiga adress- och identitetsuppgifter kan exempelvis försvåra möjligheten att fatta riktiga beslut eller vidta rätt åtgärder. Ett exempel är Kronofogdemyndighetens arbete där felaktiga adressuppgifter kan försvåra möjligheten att göra förrättningar och att driva in skulder genom utmätning.

Även privata företag påverkas av felaktiga uppgifter i folkbokföringen. Företag kan utsättas för företagskapning och leverans- eller kreditbedrägerier utförda av personer med falska eller utnyttjade identiteter.

De mest utsatta är de enskilda individer som har fått sina identiteter utnyttjade eller kapade. De kan bli belastade med skulder, betalningsanmärkningar eller bli föremål för rättsliga åtgärder trots att de inte själva har begått något brott.

Sammantaget kan felaktiga folkbokföringsuppgifter bidra till att minska effektiviteten i offentliga system, försvåra brottsbekämpning och öka risken för felaktig

⁴⁸ tidigare Ekonomistyrningsverket.

⁴⁹ för år 2021 till 13,0–16,3 miljarder kronor.

⁵⁰ Ekonomistyrningsverket (ESV), *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport, 2023:22, (2023) och kompletterande beräkningar

resursfördelning. De felaktiga uppgifterna bedöms medföra allvarliga konsekvenser för både tilliten till samhällssystemen och för det brottsförebyggande arbetet.

6.6 Brottslighetens utveckling - internationell utblick

Brister i folkbokföring och identitetskontroll är inte enbart ett nationellt problem utan det förekommer i flera länder. Frågan om falska och utnyttjade identiteter är nära kopplad till internationell och gränsöverskridande brottslighet. Det innebär att utvecklingen behöver betraktas även ur ett internationellt perspektiv.

6.6.1 EMPACT

Inom ramen för det europeiska samarbetet mot organiserad och grov brottslighet EMPACT⁵¹ genomfördes en övergripande studie hos deltagande EU-länders myndigheter 2024 och 2025. Studien inriktade sig på förekomsten av falska och utnyttjade identiteter i allvarlig brottslighet⁵². Aktiviteten genomfördes på initiativ av Sverige och med medverkande från ett tiotal länder inom EU.

Resultatet av studien visar att brottslighetens omfattning är svårbedömd och oklar. Den identitetsrelaterade brottsligheten bedöms utgöra ett hot mot samhällsstrukturer och involverar organiserad brottslighet. En slutsats från studien är att utnyttjade identiteter för närvarande förekommer i högre grad hos de nordiska länderna jämfört med södra Europa. Det bedöms ha samband med en högre grad av digitaliserade och automatiserade processer inom folkbokföring och tilldelning av samordningsnummer. Processen för folkbokföring i de länderna med lägre grad av digitalisering är mer utdragen i tid och det ställs fler och högre krav på den enskilde att styrka att hen faktiskt ska bo och verka i det aktuella landet.

Välfärdsbrottslighet genom användning av falska eller utnyttjade identiteter uppfattas som mer vanligt förekommande i de nordiska länderna än i övriga deltagande länder. Det kan förklaras av mer omfattande och generösa välfärdssystem. I södra Europa bedöms falska eller utnyttjade identiteter i stället i högre grad förekomma i samband med kreditbedrägerier, trafficking och terrorism.

6.6.2 eIDAS och EU Inc.

Inom EU pågår införandet av eIDAS 2.0, som syftar till att skapa en gemensam ram för elektronisk identifiering och betrodda tjänster. eIDAS-förordningen möjliggör samordnad digital identifiering för både medborgare och företag inom unionen. Förordningen trädde i kraft 2024 och genomförs successivt. Senast i slutet av 2026 ska medlemsstaterna tillhandahålla minst en europeisk digital identitetsplånbok⁵³.

Genomförandet av eIDAS, i kombination med ökande digitalisering inom EU, kan innebära ökad risk för identitetsrelaterad brottslighet. Utvecklingen kan leda till att sådan brottslighet både sprids till fler medlemsländer och ökar i omfattning i länder med hög digital mognad.

⁵¹ EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats)

⁵² Exempelvis bedrägeri, illegal migration, trafficking, penningtvätt, missbruk av välfärdssystem och skatterelaterade brott. Även drogbrottslighet, terrorbrottslighet, cyberbrottslighet och arbetsrelaterad brottslighet förekommer.

⁵³ En digital identitetsplånbok är en tjänst, i form av en app, som gör det möjligt för användare att identifiera sig, dela information och signera digitalt (Myndigheten för digital förvaltning).

eIDAS-förordningen innehåller bestämmelser som stärker skyddet för individens personliga integritet. Bland annat får leverantören av tjänsten varken samla in information om användningen eller kombinera personidentifieringsuppgifter med personuppgifter från andra tjänster. Dessa skyddsmekanismer påverkar förutsättningarna att upptäcka och motverka identitetsrelaterad brottslighet och särskilt utnyttjade identiteter som brottsverktyg.

EU-kommissionen föreslår även ett nytt, frivilligt och helt samordnat bolagsrättsligt ramverk inom EU, kallat EU Inc. Det innebär att det ska vara möjligt att bilda ett bolag helt online via ett EU-gemensamt digitalt gränssnitt med registrering inom 48 timmar, till en maxkostnad på 100 euro och utan krav på minsta aktiekapital. Tillsammans med eIDAS-förordningen kan det öka det brottsliga utnyttjandet av identiteter och företag.

6.6.3 EU SOCTA

Europol sammanställer regelbundet EU SOCTA⁵⁴, en gemensam hotbildsrapport baserad på uppgifter från medlemsstater, EU-myndigheter, partnerländer samt öppna källor. Rapporten analyserar nuvarande och framtida hot från grov och organiserad brottslighet och ger rekommendationer om prioriterade brottsområden.

Flera av de hot som har identifierats i rapporten har koppling till uppgifter inom folkbokföringsverksamheten, särskilt genom användning av falska och utnyttjade identiteter.

Människosmuggling beskrivs som en fortsatt lönsam verksamhet. En central del i människosmuggling är missbruk av handlingar och rättsliga processer för att ge sken av legal vistelse. Man gör det exempelvis genom falska handlingar, skenäktenskap och missbruk av ansökningar om internationellt skydd.

Rapporten lyfter även fram infiltration i näringslivet som en viktig möjliggörande taktik för kriminella nätverk. Missbruk av företagsstrukturer används för att dölja eller underlätta brottslig verksamhet, bland annat genom användning av falska eller utnyttjade identiteter som företrädare i företag.

Den organiserade brottsligheten utvecklas i takt med samhällets digitalisering och utnyttjar i ökande grad digitala verktyg och ny teknik. Det innebär att identitetsrelaterad brottslighet kan genomföras mer effektivt och i större skala, vilket i sin tur ställer ökade krav på förebyggande och samordnade åtgärder.

⁵⁴ EU SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment)

7. Skatteverkets arbete för förbättrad folkbokföring

Uppgifterna om befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden används som underlag för beslut och åtgärder i många olika samhällsfunktioner. En av de grundläggande utgångspunkterna i Skatteverkets arbete är därför att förse samhället med ett så korrekt folkbokföringsregister som möjligt.

Folkbokföringsverksamheten befinner sig i en förnyelse som omfattar både förändrade arbetssätt och nya it-stöd. Ny lagstiftning som träder i kraft integreras löpande i utvecklingen av nya it-stöd. Det gäller framför allt informationsutbyte, analys, urval och förstärkta kontrollmöjligheter. En stor del av förnyelsen syftar till att stärka folkbokföringsverksamhetens förmåga att både kvalitetssäkra uppgifterna i folkbokföringen och kontrollera att de är så korrekta som möjligt vid varje givet tillfälle. Utvecklingen av arbetssätt och it-stöd möjliggör att Skatteverket kan hämta in och behandla data på nya sätt, både ur ett rättsligt och ett tekniskt perspektiv.

Skatteverket hanterar flera olika typer av adresser som exempelvis folkbokföringsadresser, särskilda postadresser och kontaktadresser. Dessa hanteras delvis utifrån olika regelverk, i separata processer och med olika grad av automatisering och kontroll. Inom ramen för uppdraget att Förhindra att adresser används utan intressenters vetskap, i regleringsbrevet för 2026, kommer Skatteverket att arbeta för en mer sammanhållen adresshantering, förbättrad kontroll och stärkt tillit till Skatteverkets uppgifter.

7.1 Digitala tjänster och verktyg med fokus på analys, urval och kontroll

Skatteverket får till stor del kännedom om misstänkta felaktigheter i folkbokföringen genom underrättelser från andra myndigheter och genom tips från privatpersoner och andra aktörer.

Det finns nu flera olika tjänster tillgängliga på Skatteverkets webbplats och i myndighetens interna system för rapportering av misstänkta folkbokföringsfel. Medarbetare vid exempelvis Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten kan även rapportera misstänkta fel direkt via sina egna handläggningssystem. Skatteverket verkar för att fler myndigheter ska förenkla och integrera tjänster i sina egna miljöer.

All information som samlas in via underrättelserna sparas, oavsett om en kontroll inleds eller inte. Det gör att Skatteverket får bättre förutsättningar att utföra högkvalitativa och systematiska analyser över tid.

I Skatteverkets analys- och urvalsarbete kombinerar man information från underrättelser med information från andra myndigheter. På så sätt kan Skatteverket identifiera brister på en övergripande nivå baserat på analyser från flera källor. Det gör att både träffsäkerheten och effektiviteten i kontrollarbetet förväntas öka.

Förnyelsen inom folkbokföringsverksamheten syftar till att skapa bättre förutsättningar för att långsiktigt kunna möta samhällets behov av uppgifter om personer. Effektiviseringen av verksamheten bygger till stor del på att skapa effektiva

urvals-, utrednings- och beslutsstöd som bidrar till att i högre grad motverka att fel uppstår i folkbokföringen, istället för att åtgärda fel i efterhand. Det sker genom att data hämtas digitalt direkt från källan i högre utsträckning och genom ökat maskinellt stöd. Det bidrar till en tydligare värdering av varje åtgärd, såväl maskinell som manuell. Det ger värde för kvaliteten i registret och användningen av uppgifterna i folkbokföringen. Förbättrade tjänster mot kund, med moderna och framtidssäkrade it-stöd, ger förutsättningar för en tydlig förflyttning mot en mer proaktiv kontroll

En viktig del i förnyelsen är att avveckla äldre it-stöd i syfte att öka systemens säkerhet och robusthet. En modernisering av de tekniska stöden ger också möjlighet att förbättra användarvänligheten både för kunder och handläggare inom verksamheten.

Under de senaste åren har identitet lyfts fram som en alltmer central uppgift. Skatteverket har därför tillsammans med andra myndigheter varit drivande för förändringar inom området. Skatteverkets arbete med kontroll av identitet har förstärkts genom att myndigheten har fått ett tydligare ansvar. Det innebär reglerad rätt till begäran om personlig inställelse, överlämnande av handling och biometriska jämförelser. Utöver det bereds förslag gällande lagringsmöjligheter. Det pågår även en statlig utredning i form av, Säkrare verifiering av identitet, för att möta risker vid användandet av identitet.

Under 2025 återrapporterade Skatteverket tre regeringsuppdrag med anknytning till identitetsområdet. Det har resulterat i en ökad samverkan som bidrar till att bättre utnyttja kompetensen mellan framför allt Skatteverket, Migrationsverket och Polismyndigheten. Ett nationellt ID-center med syfte att öka kompetensen kring identitet och att stödja samhället inom området föreslås inrättas hos Polisen i nära samverkan med Migrationsverket och Skatteverket. Det pågår även ett arbete för att på ett mer samordnat sätt implementera de förändrade reglerna kring samordningsnummer och att säkerställa att informationen används på ett ändamålsenligt sätt.

Skatteverket genomförde under 2025 en riktad insats i ärenden där personer upplever besvär på grund av att någon annan sannolikt är felaktigt folkbokförd på deras adress. Insatsen syftade till att följa upp och förstärka arbetet med att tillfälligt folkbokföra en person på kommunen i de fall personen är felaktigt folkbokförd och det medför besvär för den som är folkbokförd på samma fastighet och adress. Ett förändrat arbetssätt innebär att Skatteverket nu kontinuerligt agerar tidigare i samband med besvär.

Med stöd av analys och urval har Skatteverket fortsatt arbetet med en tydligare prioritering av underrättelser där enskilda upplever besvär. Skatteverket har kombinerat informationen i underrättelserna med uppgifter från exempelvis beskattningsverksamheten och Migrationsverket. Resultatet är en mer träffsäker prioritering och en effektivare handläggning vilket i sin tur har medfört att uppgifterna i folkbokföringen i högre utsträckning är korrekta.

7.2 Fortsatt IT-utveckling

Sedan förra årets nationella lägesbild har Skatteverket bland annat utvecklat tjänster och handläggningsstöd inom området flytt från Sverige. Det syftar till att möta identifierade risker för övertäckning både gällande oavsiktliga och avsiktliga fel. Det innebär att det sedan september 2025 finns både digitala tjänster och automatiserade processer gällande anmälan om flytt från Sverige för enskilda personer. Vissa anmälningar hanteras numera genom maskinella kontroller. När en kontroll blir godkänd sker ett automatiskt beslut om att avregistrera personen från folkbokföringen.

Under 2026 har Skatteverket även påbörjat utveckling inom området civilstånd där bland annat hindersprövning numera kan ske helt digitalt och med maskinellt stöd. Utöver det förändras bland annat hänvisningsmodellen vid sammanslagning av identitetsbeteckningar, för att förenkla och tydliggöra det för användarna i samhället.

Inom kontrollområdet sker fortsatt utveckling mot ett mer datadrivet beslutstöd. Det innebär en mer integrerad riskvärdering tillsammans med ett lärande av alla företeelser och beslut. Det innebär också att alltmer maskinellt stöd finns inom Skatteverkets kontroll av bosättning. För att ytterligare effektivisera arbetet inom kontrollområdet finns även en nyutvecklad lösning för att snabbt och automatiserat genomföra riktade vägledande utskick till specifika målgrupper och att sedan följa upp effekten av insatserna. På så sätt kan Skatteverket arbeta proaktivt och kostnadseffektivt för att förebygga fel i folkbokföringen. Ett exempel är de brev som Skatteverket har skickat till utländska studenter med syfte att påminna om att de ska anmäla flytt från Sverige när de avslutar sina studier och lämnar landet. Utskicken bidrar framför allt till att motverka de oavsiktliga felen inom övertäckningen.

7.3 Kommande it-utveckling

Under 2026 arbetar Skatteverket med att vidareutveckla och slutföra flera påbörjade utvecklingsinsatser. Arbetet med att stärka förmågan till analys, urval och kontroll kommer fortsatt att utvecklas och förbättras för att förstärka både proaktiv och reaktiv kontroll.

Det gäller exempelvis utvecklingsarbetet för att kunna identifiera risker på ett bättre sätt och förmågan att agera i proportion till riskerna. I det arbetet ingår även utveckling av ett särskilt utrednings- och beslutsstöd i syfte att effektivisera kontrollverksamheten och på det sättet öka kontrollförmågan i stort.

Skatteverket kommer att fortsätta arbeta med förnyelsen inom flera områden, bland annat civilstånd och flytt från Sverige. Skatteverket kommer även att se över fler områden för att de ska kunna förbättras både i effektivitet och ur riskhanteringssynpunkt.

Skatteverket har under 2026 fått tre riktade uppdrag som också kan komma att medföra utveckling i olika grad. Det handlar bland annat om uppdraget att förhindra att adresser används utan fastighetsägares vetskap. Det innebär att Skatteverket under 2026 kommer att utveckla tjänster som ökar tryggheten för både privatpersoner och fastighetsägare kring registrering av adress. Genom tjänsterna ska fler få möjlighet att lämna synpunkter på om ändringen av adress stämmer innan den registreras. Syftet är att stärka den proaktiva kontrollen, stärka enskildas kontroll över sina egna adresser och skapa en större trygghet.

Skatteverket har även fått i uppdrag att se över hur byte av namn respektive skyddade personuppgifter kan användas för att dölja eller främja kriminell verksamhet på olika sätt.

7.4 Inriktning av kontrollarbetet

En stor del av folkbokföringsverksamheten utgår från anmälningar och ansökningar från privatpersoner. För att säkerställa att olika samhällsfunktioner får så korrekta underlag som möjligt genomför Skatteverket kontrollåtgärder både före och efter registrering i folkbokföringen.

I syfte att minska risken för övertäckning har Skatteverket under året fortsatt arbetet med urval riktade mot personer vars uppehållstillstånd har gått ut. Myndigheten har

också prioriterat underrättelser om felaktig folkbokföring som leder till hot eller andra typer av besvär för personer som är folkbokförda på samma adress.

Under 2024 genomförde Skatteverket ett ökat antal kontrollbesök. Det arbetet fortsatte under 2025 med syfte att kontrollera misstänkt felaktig folkbokföring. Kontrollbesök används både löpande i ärendehandläggningen och som en riktad insats. Under 2025 prioriterades kontrollbesök särskilt mot två områden: gifta par som inte är folkbokförda tillsammans och fastigheter där antalet folkbokförda personer är högt i förhållande till bostadsytan.

7.5 Vägledande arbete inom folkbokföringsverksamheten

Utöver kontrollarbetet arbetar Skatteverket aktivt med att förebygga fel genom olika vägledande insatser. Det förebyggande arbetet är till stor del samlat i ett team som arbetar både med ett externt och internt perspektiv med fokus på att motverka omedvetna fel.

Arbetet riktas mot olika målgrupper. Ett exempel är studenter eftersom det är en grupp som ofta flyttar, både inom och till och från Sverige.

Insatserna riktas i första hand inte direkt till målgrupperna utan genom samverkan med externa aktörer som möter dessa grupper. Det är till exempel andra myndigheter, universitet och högskolor, regioner och kommuner.

Under år 2025 har Skatteverket bland annat tagit fram informationsmaterial som riktar sig till medarbetare inom offentlig sektor som möter personer som är eller riskerar att bli hemlösa. Det kan vara socialtjänsten men även ideella organisationer. Syftet är att i ett tidigt skede fånga upp personer som riskerar att bli avregistrerade som försvunna. I normalfallet ska de vara folkbokförda på kommunen med en särskild postadress till dess att ett mer ordnat boende med regelmässig dygnsvila finns. Begreppet hemlös finns inte i folkbokföringen men det används i samhället som en samlad beteckning för personer som befinner sig i en situation utan fast bostad.

I syfte att göra det lättare för personer att etablera sig i landet har Skatteverket infört automatiska utskick i samband med anmälan om flytt till Sverige. Den som blir folkbokförd får till exempel information om hur man ansöker om id-kort, anmäler flytt inom Sverige och hur man betalar skatt. Den som inte blir folkbokförd får i stället information om samordningsnummer och beskattning vid anställning.



Postadress: 205 30 Malmö
Telefon: 0771-567 567
Mejl via "Kontakta oss" på www.skatteverket.se

Skatteverkets diarienummer 8-178699-2026