



Riksrevisionens rapport om folkbokföringen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avstyrker motionsyrkandena.

Utskottet instämmer i regeringens bedömningar av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer när det gäller folkbokföringen.

I betänkandet finns en reservation (SD, -).

Behandlade förslag

Skrivelse 2017/18:124 Riksrevisionens rapport om folkbokföringen.

Två yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om folkbokföringen	5
Reservation	10
Riksrevisionens rapport om folkbokföringen (SD, -)	10
Särskilt yttrande	12
Riksrevisionens rapport om folkbokföringen (M)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen.....	13
Följdmotionen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om folkbokföringen

Riksdagen avslår motion

2017/18:3997 av Olle Felten och David Lång (båda SD) yrkandena 1 och 2 samt

lägger skrivelse 2017/18:124 till handlingarna.

Reservation (SD, -)

Stockholm den 3 maj 2018

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Maria Strömkvist (S), Helena Bouveng (M), Peter Persson (S), Olle Felten (-), Fredrik Schulte (M), Rasmus Ling (MP), Lotta Finstorp (M), Anna Johansson (S), David Lång (SD), Larry Söder (KD), Patrik Lundqvist (S), Jörgen Warborn (M), Staffan Danielsson (C), Said Abdu (L) och Linus Sköld (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2017/18:124 Riksrevisionens rapport om folkbokföringen och en följdmotion (SD) som har väckts med anledning av skrivelsen. Motionärernas förslag till riksdagsbeslut framgår av bilagan.

Utskottet har under hösten 2017 informerats av riksrevisor Ingvar Mattson med medarbetare om granskningsrapporten Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke (RiR 2017:23).

Bakgrund

Riksdagens kammarkansli anmälde till utskottet i oktober 2017 att Riksrevisionens granskningsrapport Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke (RiR 2017:23) kommit in till riksdagen och att rapporten överlämnats till regeringen för yttrande.

Regeringen överlämnade skrivelse 2017/18:124 Riksrevisionens rapport om folkbokföringen till riksdagen den 27 februari 2018. Motionstiden gick ut den 14 mars 2018. Skrivelsen har föranlett en motion (SD).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke (RiR 2017:23).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det är allvarligt att det finns brister i Skatteverkets kvalitetsarbete och att det är angeläget att vidta åtgärder. Kunskapen om kvaliteten i folkbokföringen behöver öka och riskhanteringen stärkas.

Många av de problem som Riksrevisionen påtalar har dock redan uppmärksammats inom folkbokföringsverksamheten på Skatteverket, och ett utvecklingsarbete pågår. Regeringen följer noga Skatteverkets insatser för ökad registerkvalitet i folkbokföringen i den löpande myndighetsdialogen, i Skatteverkets årliga resultatredovisning och genom uppdrag i regleringsbrevet för 2018.

Skatteverket ska enligt regleringsbrevet för 2018 redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att öka registerkvaliteten i folkbokföringen och särskilt beskriva hur riskhanteringen inom folkbokföringen har stärkts och vilka resultat det har gett. Vidare har regeringen gett Skatteverket i uppdrag att utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om folkbokföringen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsförslag om att kraftigt höja säkerheten i personidentifiering genom att införa biometrisk identifikation i befolkningsregistret och om att genomföra en kraftfull satsning på att förbättra kvaliteten på folkbokföringssystemets teknik. Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservationen (SD, -) och det särskilda yttrandet (M).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Den övergripande slutsatsen om Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen är att arbetet i dagsläget inte bedrivs på ett effektivt sätt. Med tanke på att folkbokföringen har stor betydelse för många viktiga funktioner i samhället betraktar Riksrevisionen detta som allvarligt.

Riksrevisionen noterar dock att det finns mycket kunskap och insikter om hur arbetet kan förbättras och menar att det är viktigt att Skatteverkets ledning så snabbt som möjligt tillvaratar dessa insikter och vidtar åtgärder för att effektivisera kvalitetsarbetet.

I granskningen framkommer att det finns kunskap om flera olika typer av fel som kan förekomma i folkbokföringen, men att det till stor del saknas kunskap om hur vanligt förekommande felen är och om de konsekvenser som uppstår i samhället till följd av felen. Riksrevisionen framhåller att bristande it-stöd försämrar förutsättningarna att utföra ärendehandläggningen effektivt och försvårar arbetet med att hitta fel i folkbokföringen. I granskningen framgår även att det, utöver bristande it-stöd, i flera situationer saknas verktyg för att utreda och åtgärda fel i folkbokföringen.

Riksrevisionen konstaterar att kunskapen om kvaliteten i folkbokföringen är låg samt att det saknas en bild av den generella kvalitetsnivån i folkbokföringen och i vilken riktning den utvecklas. Den låga kunskapen innebär också att Skatteverkets riskanalys för folkbokföringen har en övergripande karaktär som inte ger tillräckligt underlag för att göra en väl avvägd prioritering mellan olika typer av fel. Riksrevisionens slutsats är att det i dagsläget inte kan säkerställas att kontrollen inriktas mot de fel som borde prioriteras högst.

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att vidhålla sitt krav på att Skatteverket informerar om kvalitetsnivån i folkbokföringen och kräva att Skatteverket återrporterar

vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att stärka riskhanteringen inom folkbokföringen. Riksrevisionen rekommenderar även att regeringen skyndsamt arbetar vidare med de förslag om folkbokföringen som Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden lämnar i sitt betänkande (SOU 2017:37).

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Folkbokföringen har stor betydelse för ett stort antal samhällsfunktioner, och regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att brister i kvalitetsarbetet är allvarligt och att det är mycket angeläget att vidta åtgärder. Det finns en förväntan från regeringen och samhället att uppgifterna i folkbokföringen håller en hög kvalitet. Regeringen anser att kunskapen om kvaliteten i folkbokföringen behöver öka och riskhanteringen stärkas.

Det är angeläget att de uppgifter som läggs till grund för registreringen är korrekta. Det är i stor utsträckning den enskilde som lämnar de uppgifter som registreras. Med hänsyn till att uppgifterna är av betydelse för olika rättigheter och skyldigheter i samhället kan det antas att de flesta individer uppger korrekta uppgifter. Felaktiga uppgifter kan dock lämnas och registreras oavsiktligt eller medvetet för att t.ex. kunna begå olika typer av brott.

Många av de problem som Riksrevisionen påtalar har redan uppmärksamats av Skatteverket, och ett utvecklingsarbete pågår. Skatteverket har 2018 förstärkt resurserna inom folkbokföringen för att i större utsträckning utreda underrättelser om fel i folkbokföringen. I Skatteverkets utvecklingsprogram för folkbokföringen ingår även att utveckla av it-stöd, se över arbets sättet och tillhandahålla nya e-tjänster för allmänheten. Regering följer noggrant utvecklingsarbetet.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket ansvarar för folkbokföringen, och arbetet redovisas årligen till regeringen enligt kraven i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Regeringen har kompletterat detta med ett nytt krav i Skatteverkets regleringsbrev för 2018 om att Skatteverket i årsredovisningen ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att öka registerkvaliteten i folkbokföringen. Skatteverket ska särskilt beskriva hur riskhanteringen inom folkbokföringen har stärkts och vilka resultat det har gett.

I regleringsbrevet för 2018 har Skatteverket även fått i uppdrag att utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret. Syftet är att öka kunskapen om fel som kan förekomma, i vilken omfattning de förekommer och de konsekvenser som felen medför. I uppdraget ingår att beskriva hur uppföljningen kommer att gå till för att kunna ligga till grund för Skatteverkets resultatredovisning och bedömning av registerkvaliteten i folkbokföringen senast i årsredovisningen som avser

verksamhetsåret 2019. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2018.

Som ett steg för att motverka felaktiga registreringar i folkbokföringen har regeringen i regleringsbrevet för 2018 också gett Skatteverket i uppdrag att utveckla funktioner som gör det möjligt att upptäcka om samma pass eller annan id-handling används för olika personer vid myndighetens handläggning av ärenden om folkbokföring och om tilldelning av samordningsnummer. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 21 december 2018.

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 3) understryker regeringen att det ska vara ordning och reda i välfärdssystemen. Felaktiga eller falska uppgifter i folkbokföringen kan inte bara användas av aktörer för att möjliggöra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utan även för att möjliggöra bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. Regeringen följer noga Skatteverkets insatser för ökad registerkvalitet i folkbokföringen i den löpande myndighetsdialogen, i Skatteverkets årliga resultatredovisning och genom uppdrag i regleringsbrevet för 2018.

Regeringen arbetar vidare med de förslag om folkbokföringen som lämnades i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37). Några av förslagen behandlar regeringen i proposition 2017/18:145 Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen som lämnades till riksdagen den 20 mars 2018. Propositionen innehåller förslag som syftar till att förbättra och öka skyddet för hotade och förföljda personer. I propositionen föreslås också åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen. Skatteverket ska få möjlighet att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen och göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Folkbokföringsbrott införs på nytt. Straffansvar inträder när någon uppsåtligt lämnar en oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet och åtgärder innebär fara i bevishänseende. Det ska även vara möjligt att dömas för grovt folkbokföringsbrott. Ringa fall är dock undantagna från straffansvar. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Vidare har regeringen den 12 december 2017 remitterat en promemoria med förslag från Skatteverket som innebär utökade möjligheter för myndigheten att bedriva viss brottsbekämpande verksamhet. Enligt förslagen i promemorian får Skatteverket rätt att på eget initiativ arbeta mot ett stort antal brott som är kopplade till användandet av falska eller manipulerade intyg om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet eller penningtvättsbrott. Falska eller manipulerade handlingar är ofta starten för en lång kedja av brottslighet såsom förfalskningsbrott, bedrägerier och penningtvättsbrott. Förslaget innebär att Skatteverket får utökade möjligheter att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom detta område där det i många fall är den organiserade brottsligheten som ligger bakom brotten. I den remitterade promemorian finns det också förslag om utökade möjligheter att lämna uppgifter mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamheter och

andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Detta förslag syftar till att det brottsbekämpande arbetet ska kunna bedrivas mer effektivt men även till att få fram fler korrekta beslut i bl.a. folkbokföringsfrågor.

I och med denna redovisning anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.

Motionen

I motion 2017/18:3997 av Olle Felten och David Lång (båda SD) yrkandena 1 och 2 anför motionärerna att befolkningsregistret är grunden för våra myndigheters kontakter med medborgarna. Det är därför av yttersta vikt att kvaliteten i befolkningsregistret är mycket hög. Genom den omfattande migrationen till Sverige har det svenska befolkningsregistret åsamkats en omfattande kvalitetsförändring. Orsakerna är många, men en viktig omständighet är att det inte har funnits säkra identitetshandlingar att tillgå för att identifiera mycket stora grupper av migranter. För att kraftigt höja säkerheten i personidentifieringen bör man enligt motionärerna införa biometrisk identifikation i befolkningsregistret. Vidare anføres att det är mycket allvarligt att Sveriges ur många synvinklar viktigaste it-databas inte håller den kvalitet som är nödvändig för att våra myndigheter ska kunna upprätthålla en hög kvalitet i sina respektive funktioner. Det krävs därför en särskild satsning på effektiv systemutveckling, en ny it-infrastruktur, en kraftfull satsning på förbättringar av kvaliteten i folkbokföringssystemets teknik och en rejält uppgraderad ledningsstruktur för befolkningsregistret för att återställa förtroendet för systemet och förbättra kvaliteten i myndighetsutövningen i stort.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets arbete med folkbokföringen och funnit att det finns brister i hanteringen. Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att vidta åtgärder för att öka kvaliteten och stärka riskhanteringen i folkbokföringen.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning av bristerna i Skatteverkets arbete med folkbokföringen och att det är angeläget att vidta åtgärder. Många av de problem som Riksrevisionen påtalar i sin granskningsrapport hade redan uppmärksammats av Skatteverket som också hade påbörjat ett utvecklingsarbete. Regeringen följer nära Skatteverkets utvecklingsarbete genom Skatteverkets årliga resultatredovisning och genom uppdrag i regleringsbrevet.

Motionärerna föreslår att regeringen höjer säkerheten i personidentifieringen kraftigt genom att införa biometrisk identifikation i befolkningsregistret och genomföra en kraftfull satsning på förbättringar av kvaliteten på folkbokföringssystemets teknik.

Regeringen redogör i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens iakttagelser för de åtgärder som redan vidtagits och som kommer att vidtas. Skatteverket har bl.a. i regleringsbrevet för 2018 fått i uppdrag att utveckla funktioner som gör det möjligt att upptäcka om samma pass eller annan id-handling används för olika personer vid myndighetens handläggning av ärenden om folkbokföring och om tilldelning av samordningsnummer och att utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret.

Utskottet finner mot bakgrund av regeringens ambition som den uttrycks i skrivelsen och de åtgärder som regeringen vidtagit och har för avsikt att vidta att det inte finns någon anledning att nu föreslå ytterligare åtgärder med den inriktning som motionärerna anger.

Utskottet avstyrker därmed motionen och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservation

Riksrevisionens rapport om folkbokföringen (SD, -)

av Olle Felten (-) och David Lång (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:3997 av Olle Felten och David Lång (båda SD) yrkandena 1 och 2 samt

lägger skrivelse 2017/18:124 till handlingarna.

Ställningstagande

Befolkningsregistret är grunden för våra myndigheters kontakter med medborgarna. Det är därför av yttersta vikt att kvaliteten i befolkningsregistret är mycket hög, och det är därför rimligt att snabbt skapa de förutsättningar som krävs för att garantera säkra data i registret.

Riksrevisionen pekar i sin rapport på ett omfattande behov av investeringar i nya it-resurser samt kraftigt förbättrad styrning och kontroll av arbetet med befolkningsregistret. I regeringens skrivelse pekar man på att åtgärder behöver vidtas, och det är i sak bra, men de åtgärder som aviseras av regeringen är alltför urvattnade och inte tillräckligt långtgående. Regeringen måste ta ett större ansvar för att centrala funktioner kommer på plats och att utvecklingen av dem görs på ett effektivt och resursmässigt hållbart sätt. Att Sveriges ur många synvinklar viktigaste databas inte håller den kvalitet som är nödvändig för att våra myndigheter ska kunna upprätthålla en hög kvalitet i sina respektive funktioner är mycket allvarligt, och det krävs därför en särskild satsning för att återställa förtroendet för systemet och förbättra kvaliteten i myndighetsutövningen i stort. För att åstadkomma detta krävs det därför en satsning på effektiv systemutveckling, en ny it-infrastruktur och en rejält uppdaterad ledningsstruktur för befolkningsregistret.

Genom den mycket omfattande migrationen till Sverige har det svenska befolkningsregistret åsamkats en omfattande kvalitetsförsämring. Orsakerna till det är många, men en viktig omständighet är att det inte har funnits säkra identitetshandlingar att tillgå för att identifiera mycket stora grupper av migranter. I olika sammanhang har det också uppdragats ett flertal bedrägerier där multipla och felaktiga identiteter varit nyckelfaktorer. Sverige har i dag inget system för att hantera sådana problem, och det brådskar därför att skapa ett säkert system för identifikation av medborgare som kan tjäna som stöd för

samtliga myndigheters verksamhet. Mot bakgrund av att Sverige har haft en mycket lång tradition av säkra data i befolkningsregistret, även om det varit i olika former, är det också viktigt att se till att vi även för framtiden bygger ett säkert system med korrekta uppgifter om samtliga medborgare i Sverige men även för andra som vistas i landet. Biometrisk information i form av fingeravtryck är i dag enkelt och billigt att hantera. Tekniken finns redan och används i många olika sammanhang. Det är därför den naturliga primära källan för att säkerställa en korrekt identifikation även i befolkningsregistret och de olika sammanhang där registret används av olika myndigheter. Vi ser detta som en nödvändig förutsättning för att de efterlysta kvalitetsförbättringarna i befolkningsregistret ska kunna uppnås.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om folkbokföringen (M)

Helena Bouveng (M), Fredrik Schulte (M), Lotta Finstorp (M) och Jörgen Warborn (M) anför:

Vi är bekymrade över de brister som har framkommit i Riksrevisionens granskning av folkbokföringen och den bristfälliga hantering som har förevarit. I detta ärende har vi dock avstått från att motionera då vi har för avsikt att utveckla och fördjupa våra synpunkter om folkbokföringen och dess hantering och kvalitet i skatteutskottets kommande betänkande SkU19 som omfattar regeringens proposition 2017/18:145 samt de motioner från allmänna motionstiden som rör folkbokföringsfrågor. SkU19 kommer att behandlas i skatteutskottet under våren 2018.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:124 Riksrevisionens rapport om folkbokföringen.

Följdmotionen

2017/18:3997 av Olle Felten och David Lång (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kraftigt höja säkerheten i personidentifiering genom att införa biometrisk identifikation i befolkningsregistret och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en kraftfull satsning på förbättringar av kvaliteten på folkbokföringssystemets teknik och tillkännager detta för regeringen.