

Saksnr. 13/812

23.03.2017

Høringsnotat - Forslag til ny personidentifikator

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn for tiltaket.....	3
3	Skattedirektoratets involvering av interessenter	3
4	Dagens personidentifikator	4
4.1	Bruk av fødselsnummer	4
4.2	Oppbygning av fødselsnummeret og d-nummeret.....	4
4.2.1	Bruk av kontrollcifre	5
4.2.2	Kapasitet.....	5
5	Egenskaper ved ny personidentifikator	5
5.1	Rammer for vurdering av forslag til ny personidentifikator.....	5
5.2	Krav om én unik personidentifikator	6
5.3	Personvern	6
5.4	Opplysninger om kjønn i personidentifikatoren - utviklingstrekk.....	6
6	Alternative konsepter for ny personidentifikator	7
6.1	Alternativ 0 – videreføre dagens løsning	9
6.2	Alternativ 1 – Dagens løsning med endret kontrollcifre.....	9
6.3	Alternativ 2 – Alfamerisk og informasjonsbærende	10
6.4	Alternativ 3 – Informasjonsløst kundenummer	10
6.5	Alternativ 4 – Alfamerisk kundenummer med åtte siffer	10
7	Samfunnsøkonomisk analyse av alternativene.....	11
7.1	Kostnader	11
7.2	Nytte.....	12
8	Skattedirektoratets forslag til ny personidentifikator.....	13
9	Kvalitetssikrers vurdering	14
10	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	15
10.1	Kostnadsfordeling mellom sektorer.....	15
10.2	For Skatteetaten	16
10.3	For samfunnet som helhet	16
11	Finansdepartementets vurdering	16

1 INNLEDNING

Finansdepartementet sender med dette forslag til ny personidentifikator på høring.

På oppdrag fra Finansdepartementet har Skattedirektoratet gjennomført en konseptvalgutredning om ny personidentifikator i Folkeregisteret. Dovre og Transportøkonomisk institutt (TØI) gjennomførte i 2015 kvalitetssikring (KS1) av Skattedirektoratets konseptvalgutredning.

Begge disse rapportene følger vedlagt.

2 BAKGRUNN FOR TILTAKET

Dagens to personidentifikatorer i Folkeregisteret, fødselsnummeret og d-nummeret, har begrenset levetid fordi nummerseriene etter hvert blir brukt opp.

Beregninger viser at kapasiteten vil være kritisk lav for fødselsnummeret fra 2040. Det vil alltid være noe usikkerhet knyttet til framtidig befolkningsutvikling og fødselstall. Av den grunn anbefales det å innføre ny løsning for fødselsnummeret senest i 2036. På bakgrunn av dette har Finansdepartementet gitt Skattedirektoratet oppdrag å utrede nærmere de samfunnsmessige, økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til valg av ny personidentifikator.

Kapasiteten til d-nummeret er lav allerede i dag, og vil være kritisk lav fra 2030. Det betyr at etter 2030 kan man ikke tildele unike d-nummer uten å endre kriterier for tildeling eller nummerets utforming.

3 SKATTEDIREKTORATETS INVOLVERING AV INTERESSENER

Skattedirektoratet har innhentet innspill fra interessenter i flere runder. Arbeidet er hovedsakelig gjennomført i perioden fra 2011 til 2014. Ved oppstart ble det opprettet en referansegruppe med viktige interessenter fra offentlig og privat sektor¹.

Referansegruppen har hatt syv møter og gitt faglige innspill til arbeidet.

Det har vært gjennomført interessentanalyse med spørreskjema som ble gjennomført i to runder. Totalt har omlag 50 virksomheter fra offentlig og privat sektor deltatt i de to spørreundersøkelsene. Undersøkelsens hensikt var å kartlegge viktige behov og konsekvenser ved innføring av ny personidentifikator. I etterkant av undersøkelsene har det vært oppfølgingsmøter og intervju med de fleste av interessentene som deltok, for å verifisere og utdype mottatt informasjon.

¹ I referansegruppen har følgende virksomheter deltatt: Brønnøysundregistrene, Datatilsynet, Difi, Finans Norge, Helsedirektoratet, Lånekassen, Nav, Kripos, Politidirektoratet, Skattedirektoratet, SSB, UDI, Statens Vegvesen, KS og Norske Inkassobyråers Forening.

I tillegg er det gjennomført flere idedugnader og workshops knyttet til arbeidet med mulighetsstudien og usikkerhetsanalysen.

4 DAGENS PERSONIDENTIFIKATOR

4.1 Bruk av fødselsnummer

I Norge benyttes fødselsnummeret i dag til å utføre en rekke lovpålagte oppgaver. I slike sammenhenger benyttes fødselsnummeret som en unik personidentifikator for å knytte opplysninger til en bestemt person. Det kan være i forbindelse med:

- Rapportering av opplysninger om lønn, pensjon og andre ytelser gjennom anmeldingen
- Rapportering fra bank- og finansinstitusjoner til skattemyndighetene
- Saksbehandling og utbetaling av dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte (Nav)
- Registrering av personopplysninger i helsevesenet
- Utarbeiding av offisiell personstatistikk gjennom gjenbruk av administrative personopplysninger
- Kommunale oppgaver som barnehager, skole, syke- og aldershjem m.v.
- Registrering og oppfølging av bøter og avgifter (Politiet, Tolletaten m.fl.).

4.2 Oppbygning av fødselsnummeret og d-nummeret

Fødselsnummer er regulert i folkeregisterforskriften. Fødselsnummeret består av elleve siffer, hvor de seks første er personens fødselsdato og de fem siste er individsiffer og kontrollsiffer med denne oppbyggingen:

D₁ D₂ M₁ M₂ Å₁ Å₂ I₁ I₂ I₃ K₁ K₂,

der D: dato, M: måned, Å: år, I: individsiffer/personnummer, K: kontrollsiffer, I₃ viser kvinne (like tall) eller mann (ulike tall).

D-nummeret er bygget opp på samme måte, likevel slik at første siffer er tillagt fire.

Første kontrollsiffer beregnes av de ni første sifrene i fødselsnummeret, mens det utregningen av andre kontrollsiffer også inkluderer det første kontrollsifferet. For nærmere beskrivelse for beregningen av kontrollsiffer i dagens fødselsnummer, se vedlegg 1 i Skattedirektoratets konseptvalgutredning, s. 4-5 og vedlegg 2. Dagens fødselsnummer gir både informasjon om fødselsdato og kjønn. I forskrift om folkeregistrering § 2-2 er forskjellige serier av individsiffer definert for ulike tidsperioder. Gjennom en koding av første siffer i individnummeret fremgår det hvilket århundre en person er født.

Dagens regler for fødselsnummer og d-nummer er foreløpig ikke foreslått endret i utkast til ny folkeregisterforskrift som ble sendt på høring 9. januar 2017. Disse reglene

vil bli endret dersom det blir nødvendig på grunn av innføring av ny eller endret personidentifikator.

4.2.1 Bruk av kontrollsifre

Feilkorrigerende (eller feildetekterende) koder brukes til å korrigere (oppdage) feil ved overføring eller lagring av data. Generelt kreves det flere kontrollsifre for å korrigere en feil enn for bare å oppdage den. I dagens personnummersystem brukes to kontrollsifre som oppdager flere typer feil. Dette inkluderer enhver feil i et enkelt siffer, alle ombyttinger av data i naboposisjoner og en del andre typer feil som ombytting av måned og dato. Dersom kontrollsymbolene velges riktig, oppdages flere feil. Ulempen er at kontrollsifre øker redundansen (gjentar allerede etablert informasjon) og ikke øker informasjonskapasiteten. I de fleste nasjonale personregistersystem brukes 0, 1 eller 2 kontrollsifre.

I dag vil registrering av personinformasjon ofte, men ikke alltid, foregå online med direkte tilgang til personregistre. Det vil fortsatt være behov for fødselsnummer med feilkontroll.

4.2.2 Kapasitet

Ethvert system for informasjonsbærende personidentifikatorer med fast lengde og alfabet vil ha et endelig antall unike identifikatorverdier per dato. Begrepet kapasitet uttrykker i denne sammenhengen en numerisk beskrivelse av hvor mange forskjellige identifikatorverdier som kan tildeles for et gitt valg av identifikatorsystem.

5 EGENSKAPER VED NY PERSONIDENTIFIKATOR

5.1 Rammer for vurdering av forslag til ny personidentifikator

Det ble stilt tre absolutte krav til ny personidentifikator:

1. Ha kapasitet til dagens registerpopulasjon minst fram til 2150
2. Hver person skal ha en unik personidentifikator
3. Identifikatoren skal oppfylle gjeldende regelverk for personvern og sikkerhet

I tillegg ble det satt opp fire viktige krav:

- Lav gjennomføringsrisiko
- Høy brukervennlighet
- Gode kontrollrutiner
- God sameksistens med andre nummerserier

Alle alternativene som ble vurdert i konseptvalgutredningen, oppfyller de absolutte kravene som er satt til en ny personidentifikator, mens de samfunnsøkonomiske kostnadene varierer mye mellom de ulike alternativene.

Mandatet for direktoratets vurderinger legger til grunn dagens regler for definisjon av hvem som skal tildeles personidentifikator (populasjonen).

Usikkerhet i forutsetninger, prognoser og mulighet for at spesielle hendelser inntreffer tilsier gode kapasitetsmarginer for å dekke eventuelt økt behov.

Ved innføring av ny personidentifikator er det behov for å tilrettelegge overgangen slik at en minimerer kostnader og ulemper for berørte virksomheter og privatpersoner. Overgangen vil innebære endringer i et stort antall IT-systemer i offentlig og privat sektor. Skattedirektoratet mener det bør være minimum 10 år fra vedtak av ny identifikator til identifikatoren innføres.

5.2 Krav om én unik personidentifikator

Det følger av folkeregisterloven at det fastsettes et fødselsnummer for enhver som er bosatt i Norge. For andre personer kan det fastsettes enten et fødselsnummer eller d-nummer når det foreligger et begrunnet behov for det.

Loven angir dermed at hver enkelt person som er registrert i Folkeregisteret skal ha et unikt fødselsnummer, ev. et d-nummer.

5.3 Personvern

Et av de absolutte kravene til en ny personidentifikator er at den skal oppfylle regelverk for personvern. Dagens personidentifikator er informasjonsbærende gjennom å inneholde informasjon om kjønn og fødselsdato.

Skattedirektoratet har lagt til grunn at fødselsnummeret er allment tilgjengelige, men peker på at det er utbredt oppfatning om at fødselsnummeret er hemmelig og dette alene kan gi adgang til andre opplysninger. Direktoratet understreket at fødselsnummeret kun skal anvendes som en identifikator og ikke for autentisering. Det innebærer at ved rett bruk skal det ikke kunne gis ut beskyttede opplysninger om personer ved kun å oppgi fødselsnummeret.

Direktoratet viser også til at hvem som har tilgang til hvilke opplysninger i Folkeregisteret, og hvilke opplysninger som registreres, ikke er tema for konseptvalgutredningen.

5.4 Opplysninger om kjønn i personidentifikatoren - utviklingstrekk

Dagens personidentifikator gir informasjon om kjønn, ved at det tredje individualsifferet viser om personen er kvinne (like tall) eller mann (ulike tall).

Internasjonalt kan en se en trend hvor flere land går bort fra tokjønnsmodellen. Australia, New Zealand, India, Nepal og Tyskland har innført system med flere kategorier for kjønn. I Europa skjer en utvikling hvor identitetspapirer (nasjonalt ID-kort) fra enkelte land ikke lenger inneholder opplysninger om kjønn.

1. januar 2014 trådte lov om forbud mot diskriminering av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i kraft (diskrimineringsloven om seksuell orientering). Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Med bakgrunn i denne nye loven og utviklingen på området, har Likestillings- og diskrimineringsombudet tatt opp at en gruppe personer ikke passer inn i dagens tokjønnsmodell². For denne gruppen er det uheldig at kjønn er en åpen informasjon som spres bredt gjennom fødselsnummeret. Ombudet påpeker bl.a. på at personer som ikke passer inn i tokjønnsmodellen er transseksuelle, transvestitter, personer som hverken opplever seg selv som mann eller kvinne, og intersex-personer. Videre peker ombudet også på at «Den menneskerettslige utviklingen går raskt når det gjelder personer som ikke passer inn i tokjønnsmodellen, og man velger konsept for personidentifikator for svært lang tid framover. Dette gjør at det er nødvendig å ta denne utviklingen med i betraktning for å unngå store kostnader på et senere tidspunkt».

Stortinget vedtok 24. mai 2016 en lov som gjør det enklere å skifte juridisk kjønn (Innst. 315 L (2015-2016)). Inntil da var det strenge kriterier for å skifte juridisk kjønn i Norge. En person kan nå skifte juridisk kjønn ved å fylle ut et skjema og sende dette til Folkeregisteret.

6 ALTERNATIVE KONSEPTER FOR NY PERSONIDENTIFIKATOR

I kapittel 6 av konseptvalgutredningen drøfter Skattedirektoratet de aktuelle alternativene. Skattedirektoratet oppsummerte innspill fra viktige interessenter og drøftinger i referansegruppen. Skattedirektoratet vurderte følgende som realistiske mulighetsdimensjoner:

- gjenbruk av ubrukte og delvis brukte nummerserier
- alfanumerisk
- informasjonsløs identifikator og kjønnsnøytral identifikator
- antall kontrollsifre
- med og uten konvertering
- lengde - antall posisjoner.
- vedtaksdato ved tildeling av d-nummer

Basert på disse dimensjonene ble det vurdert 40 ulike alternativer for ny personidentifikator. Direktoratet gjennomførte deretter workshops med mange interessenter og gjennomførte en pilotstudie med elleve sentrale interessenter fra offentlig og privat sektor på de åtte mest relevante alternativene. På dette grunnlaget ble fire alternativer gjenstand for konsekvenskartlegging og nytte-kostnadsanalyser.

² Brev fra Likestillings- og diskrimineringsombudet til Skattedirektoratet, 31. mars 2014.

Konseptene for ny personidentifikator som er vurdert, kan kategoriseres i to hovedkategorier: informasjonsbærende identifikator og informasjonsløs identifikator.

Hovedargumentene for de to typer identifikatorer kan oppsummeres slik:

1. Informasjonsbærende personidentifikator:

- brukervennlig og lett å huske
- redusere antall feil
- mer kostnadseffektiv
- gir raskere tilgang til vitale personopplysninger som alder og kjønn
- mindre endring fra dagens system

2. Informasjonsløs personidentifikator:

- økt stabilitet og robusthet for endringer
- høy kapasitet
- ingen opplysninger om kjønn og alder
- prinsipielt riktig av personvern hensyn at identifikatoren er informasjonsløs
- klargjør identifikatorens bruksområde og egenskaper, som er identifisering og ikke autentisering.

Skattedirektoratet avledet fire hovedalternativer basert på disse kategoriene, der *alternativ 1 dagens løsning med endret kontrollberegning* og *alternativ 3 kundenummer* har to varianter hver. Totalt er 6 alternativet derfor utredet. Alternativ 0 er dagens løsning.

	Informasjonsbærende	Informasjonsløs
Numeriske tegn	<p>0. Dagens fødselsnummer: DDMMÅÅIIKK.</p> <p>1. Dagens løsning med endret kontrollberegning: DDMMÅÅIIKK.</p> <p>1a) Informasjon om kjønn og fødselsdato.</p> <p>1b) Informasjon om fødselsdato men ikke om kjønn</p>	<p>3. Kundenummer: IIIIIIIKK.</p> <p>Har to varianter:</p> <p>3a) Kun nye borgere.</p> <p>3b) Hele befolkningen skifter.</p>
Alfanumeriske tegn	<p>2. Informasjonsbærende og alfanumerisk: DDMMÅÅAAKK.</p>	<p>4. Informasjonsløs og alfanumerisk (8): AAAAAAKK.</p> <p>Hele befolkningen skifter.</p>

Tabell 1: D: dato, M: måned, Å: år, I: individsiffer/personnummer, A: alfanumerisk individsymbol, K: kontrollsiffer.

Alternativenes kapasitet analyseres ut fra to ulike utviklingsløp for framtidig personidentifikator:

- A. Alternativet hvor dagens kriterier for tildeling av fødselsnummer beholdes.
- B. Alternativet hvor dagens kriterier for tildeling av fødselsnummer endres/utvides til å inkludere dagens d-nummerpopulasjon.

6.1 Alternativ 0 – videreføre dagens løsning

Direktoratets robusthetsanalyse (kapittel 7.2) viser at dagens fødselsnummer (nullalternativet) ikke har tilstrekkelig kapasitet og kravet om unik identifisering ikke kan oppfylles fra og med 2040. Dette er et absolutt krav og nullalternativet utgår derfor i Skattedirektoratets videre vurderingen av forslag til ny personidentifikator.

6.2 Alternativ 1 – Dagens løsning med endret kontrollsiffer

Alternativ 1a er identisk med dagens system, men det ene kontrollsifferet frigjøres og går inn i individnummeret. Forslaget innebærer at kjønn og fødselsdato kan beholdes som i dag, og fødselsnummer etter dagens ordning kan beholdes. Det første kontrollsifferet K_1 vil gi andre egenskaper enn i dagens fødselsnummer.

Alternativet 1b bygger videre på alternativ 1a med endret kontrollsiffer og er i tillegg uten opplysninger om kjønn. Det betyr at I_3 slås av i dagens personnummer. Forslaget innføres for hele befolkningen samtidig. Det innebærer at alle fødselsnummer, både eksisterende og fødselsnummer som tildeles eller endres etter innføring ikke inneholder opplysninger om kjønn. Folkeregisteret vil i stedet inneholde et eget felt med opplysninger om kjønn.

6.3 Alternativ 2 – Alfamerisk og informasjonsbærende

Alternativ 2 er ulikt dagens fødselsnummer ved at de tre individsifrene både kan være tall og bokstaver (alfameriske tegn).

Det innføres alfameriske tegn for posisjonene $A_1A_2A_3K_1K_2$. Det forutsettes at av de fem posisjonene for individnummer og kontrollsiffer, er minst tre posisjoner bokstaver. Kravet er satt for enklere å skille ny personidentifikator fra dagens fødselsnummer samt oppdage feilskrivning etc. Også for dette alternativet er det mulig å skille mellom århundre og mellom kvinne og mann ved å kode de alfameriske tegnene. Koding av århundre og kjønn kan gjøres på flere måter, f.eks. gjennom første bokstav. De som har fått tildelt fødselsnummer etter dagens ordning beholder dette. Kun nye borgere får det nye alfameriske nummeret. De to nummerseriene kan leve parallelt og vil måtte gjøre dette i lang tid (utover analyseperioden). Med følgende rutine kan man gå fram for å skille nye nummer fra dagens fødselsnummer, og bestemme hvilken kontrollmekanisme som skal anvendes.

- Det sjekkes først om det er gammel eller ny identifikator.
- Hvis det er identifikator fra dagens fødselsnummer, benyttes eksisterende rutine for feilkontroll. I motsatt fall benyttes ny rutine for feilkontroll.

6.4 Alternativ 3 – Informasjonsløst kundenummer

Hovedalternativet 3a innebærer at tildelte fødselsnumre etter dagens ordning beholdes, dvs. at personer som har fødselsnummer når ny identifikator trår i kraft, beholder sitt gamle.

Alternativ 3b innebærer at alle skal over på informasjonsløs personidentifikator, også de som har fødselsnummer etter dagens ordning skal få ny informasjonsløs identifikator. Får hele befolkningen ny identifikator, er det behov for å benytte tekniske løsninger som forenkler overgangen, se nærmere omtale i kapittel 7.1 i konsekvensutredningen.

6.5 Alternativ 4 – Alfamerisk kundenummer med åtte siffer

Dette alternativet har mange likhetstrekk med Alternativ 3, med den forskjell at antall siffer er redusert fra 11 til 8 og den inneholder kun alfameriske tegn. Dette er en informasjonsløs identifikator, hvor tildeling skjer tilfeldig for ikke å angi opplysninger om fødselsdato, tidspunkt for registrering mv.

I likhet med Alternativ 3b, er det aktuelt å skifte identifikator for hele befolkningen.

Alternativet har to kontrollsifre.

7 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV ALTERNATIVENE

Skattedirektoratet redegjør for deres samfunnsøkonomiske analyse av de seks alternativene i kapittel 7 i konseptvalgutredningen. Departementet viser til omtale av forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen i samme kapittel.

7.1 Kostnader

For flere av virksomhetene har det vært utfordrende å estimere kostnader til et tiltak som påvirker organisasjonen over 10 år fram i tid. Direktoratet kommenterer at det er knyttet høy grad av usikkerhet til kostnadene vist i tabellen nedenfor, men tallmaterialet gir likevel en god indikasjon på de relative kostnadene i valget mellom alternativene. Skatteetatens data er innhentet i 2012 og er prisjustert av direktoratet i forbindelse med ny versjon av konseptvalgutredningen i februar 2015. Disse tallene fremgår av Skatteetatens rapport om konseptvalgutredning som er vedlagt. Kostnadene i dette høringsnotatet er prisjustert av Skattedirektoratet i januar 2017 og disse tallene presenteres nedenfor. Justeringene endrer ikke rangeringen mellom alternativene.

	Alternativ 1a	Alternativ 1b	Alternativ 2	Alternativ 3a	Alternativ 3b	Alternativ 4
Forventet kostnad	2 558	2 912	7 826	6 906	23 083	26 770
Netto nåverdi av kostnader	1 929	2 194	5 892	5 200	17 384	20 160

Tabell nr 2. Forventet kostnad og netto nåverdier for kostnadene til alternativene, tall i MNOK, rundet av til nærmeste 5 MNOK. Tallene er inkludert skattekostnad for den andelen som gjelder offentlige utgifter. Forutsetninger som beskrevet over i kapittel 7 i direktoratets konseptvalgutredning.

Alternativ 1a har lavest forventet kostnad, med alternativ 1b som nest lavest. Alternativ 4 har høyest forventet kostnad. Tabellen viser at alternativ 3b og 4 er svært kostbare sammenliknet med de øvrige alternativene. Alternativ 2 og 4 har ifølge Skattedirektoratet spesielt høye kostnader i finanssektoren da en del virksomheter i denne sektoren fremdeles bruker stormaskinteknologi. Ifølge Skattedirektoratets utredning er også alternativ 3a, 3b og 4 er dyrere enn alternativ 1a og 1b i samtlige sektorer (se 7.5.6 i konseptvalgutredningen).

Skattedirektoratet har også undersøkt i hvilket omfang kjønn benyttes som et viktig informasjonselement i aktørenes oppgaveløsning. For en del aktører, f.eks. Skatteetaten, Difi og Kartverket er kjønn ikke relevant. Derimot benytter f.eks. Politiet, Statistisk Sentralbyrå og Utlendingsdirektoratet informasjon om kjønn, men de er ikke avhengig av at dette er et informasjonselement i fødselsnummeret.

Skattedirektoratets utredning viser at helsesektoren, finanssektoren og kommunesektoren er de mest berørte sektorene av en ny identifikator.

7.2 Nytte

I utredningens kapittel 7.7 er det redegjort for de enkelte alternativenes ikke-prissatte effekter. 0-alternativet som er dagens situasjon, danner referansen som de øvrige alternativene sammenliknes mot. Tre viktige begreper for vurdering av de ikke-prissatte effektene er:

- Betydning tiltaket antas å ha for samfunnet.
- Omfanget tiltaket antas å skape for samfunnsutviklingen.
- Konsekvenser for samfunnet sammenliknet med 0-alternativet.

Nedenfor følger en samlet oversikt over Skattedirektoratets vurdering av alternativenes ikke-prissatte virkninger.

Ikke prissatt virkning	0-alt.	Alt. 1a	Alt. 1b	Alt. 2	Alt. 3a	Alt. 3b	Alt. 4
Personvern	0	0	+++	0	++++	++++	++++
Brukervennlighet	0	0	0	-	---	----	---
Grad av feilregistreringer	0	0	0	+	0	0	+
Robusthet mot endringer av personopplysninger	0	0	+	0	+++	+++	+++
Sameksistens med andre nummerserier	0	0	0	+	--	-	+
Personer hvor kjønn ikke er angitt	0	0	++	0	++	++	++
Rangering	-	5	2	4	3	6	1

Tabell 3 Vekting av alternativene etter ikke-prissatte virkninger

Hvert av foreslåtte alternativene vil gi betydelig nytteeffekter siden nullalternativet (fortsette med dagens løsning) innebærer at det rundt 2050 vil være svært få tilgjengelige personnumre. Nullalternativet ansees derfor ikke som aktuelt, og er derfor ikke rangert.

Alternativ 4 er rangert som beste alternativ ut fra de ulike ikke-prissatte virkningene, med alternativ 1b som det nest beste. Alternativ 3a og 3b inneholder heller ikke personopplysninger, men rangeres svakere ut fra vurderinger om brukervennlighet og sameksistens med andre nummerserier. Alternativ 1a, som har lavest forventet kostnad, er rangert som nest dårligst av de seks alternativene. Alternativ 4 rangeres høyere enn alternativ 1b i vurderingen av personvern og robusthet mot endringer av personopplysninger da alternativet ikke inneholder informasjon om personen i selve nummeret.

8 SKATTEDIREKTORATETS FORSLAG TIL NY PERSONIDENTIFIKATOR

Skattedirektoratet anbefaler alternativ 1b, primært med innføring i 2032, men med senest mulige innføringstidspunkt i 2036. Dette alternativet innebærer:

- Identifikatoren beholder informasjon om fødselsdato (som i dag), men informasjon om kjønn fjernes.
- De som har fødselsnummer i dagens ordning vil beholde dette. Når ny personidentifikator innføres, vil ikke publikum merke dette.
- Nummeret har ingen overlapp med andre nummerserier.
- Den matematiske formelen for hvordan det første kontrollsifferet utregnes endres slik at kapasiteten øker tilstrekkelig for at ordningen kan vare til 2150.
- Skattedirektoratets beregninger tilsier at endringene bør være gjennomført senest i år 2036, da d-nummerserien vil ha kritisk kapasitet allerede fra 2030.
- Konseptet kombineres med Null+-alternativet (se konseptvalgutredningen s.54), som innebærer at man tar i bruk flere nummerserier for d-nummer og dermed øker kapasiteten. Dette vil gi bedre tid til en god innføring av ny identifikator.
- Skattedirektoratet anbefaler innføring i 2032. Dette mener Skattedirektoratet vil gi brukerne nok tid til å tilpasse seg endringene. Samtidig blir ikke endringsprosessen for lang slik at saken mister oppmerksomhet.

Det anbefalte konseptet 1b er beregnet å ha en samfunnsøkonomisk kostnad på totalt 2,8 mrd. kroner. Alternativ 1a er beregnet til å ha lavest kostnad, men da vil personidentifikatoren fremdeles inneha informasjon om kjønn.

Direktoratets anbefaling er i hovedsak basert på de ikke-prissatte gevinstene for personer som av ulike årsaker ikke ønsker opplysning om kjønn i personidentifikatoren. Direktoratet mener endringen vil gi et bedre personvern og øke fødselsnummerets robusthet mot mulige framtidige endringer. Direktoratet peker på at utviklingstrekk både nasjonalt og internasjonalt indikerer at dagens tokjønnsmodell kan

bli utfordret i årene fremover. Internasjonalt er det stadig flere land hvor identitetspapirene ikke inneholder opplysning om kjønn, eller at man innfører mer enn to kategorier for kjønn i registrene. Debatten pågår også i Norge. Direktoratet oppgir at det ifølge tall fra Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner og Skeiv ungdom kan det være om lag 20 000 personer i Norge som faller inn under en felles kategori for transpersoner. Det er knyttet usikkerhet til dette anslaget.

Direktoratet gir uttrykk for at selv om det kjente antallet mennesker som ikke ønsker opplysning om kjønn inkludert i identifikatoren er lite i dag, går samfunnsutviklingen i en retning hvor kjønn og kjønnsidentitet er langt mindre stabilt enn da fødselsnummeret først ble etablert. Dersom det skulle bli etablert en personidentifikator for første gang i dag, er det lite trolig at kjønn ville blitt inkludert som et dataelement. For personene det gjelder er det en belastning å ha en kjønnskategorisering i personidentifikatoren som ikke stemmer overens med deres egen kjønnsoppfatning. For de som velger å skifte kjønn, er det en belastning å måtte skifte fødselsnummer. Stortinget vedtok 24. mai 2016 også en lov som gjør det enklere å skifte juridisk kjønn.

Opplysning om kjønn i Folkeregisteret vil da lagres i et eget felt framfor å være en del av selve personidentifikatoren.

9 KVALITETSSIKRERS VURDERING

Kvalitetssikrer (Dovre og Transportøkonomisk institutt) mener de samlede behovene for ny personidentifikator har vært godt dokumentert i Skattedirektoratets konseptvalgutredning.

Kvalitetssikrer rangerer Alternativ 2, 3a og 3b og 4 foran 1a og 1b ut fra de ikke-prissatte virkningene. Imidlertid vurderer kvalitetssikrer at fordelene gjennom personvern og sameksistens med andre numre ikke gir nok økt nytte sammenliknet med deres høye kostnader. Kvalitetssikrer rangerer derfor Alternativ 1a og 1b foran de øvrige.

Kvalitetssikrer har imidlertid har merknader til Skattedirektoratets anbefaling om innføringstidspunkt og til det anbefalte alternativet.

Kvalitetssikrer vurderer at Alternativ 1a (med opplysning om kjønn) oppfyller alle kravene som er stilt til ny identifikator, samtidig alternativet har lavest forventet kostnad. De understreker imidlertid at Alternativ 1b også er et godt alternativ, men det blir opp til beslutningstaker å veie forskjellene i ikke-prissatte virkninger mot kostnadene: *«Herunder bør det også vurderes om 1a vil ramme gruppen av personer som ikke passer inn i tokjønnsmodellen uforholdsmessig hardt sammenliknet med formålet»*. Kvalitetssikrer mener formålet da må være å oppnå den reduserte kostnaden ved å

velge Alternativ 1a sammenliknet med Alternativ 1b. (reduisert kostnad sammenliknet med 1b).

Kvalitetssikrer vurderer at det er behov for et snarlig beslutningstidspunkt, men mener innføringen av en ny personidentifikator kan utsettes. Kvalitetssikrer mener det bør være tilstrekkelig kapasitet for både d-nummer og fødselsnummer fram mot 2050, mens Skattedirektoratet mener kapasiteten blir kritisk allerede fra 2030. Dette forutsetter bruk av ubrukte serier og vedtaksfødselsdato som utsettende tiltak. Dette anbefales i Skattedirektoratets konseptvalgutredning uavhengig av konseptvalg. Kvalitetssikrer vurderer også behovet for et snarlig beslutningstidspunkt som velbegrunnet, uavhengig av innføringstidspunkt. Kvalitetssikrers vurdering er at ved ytterligere utsettende tiltak vil dagens identifikator kunne ha tilgjengelig kapasitet fram mot 2050 for både fødsels- og d-nummer. Kvalitetssikrer peker også på at et senere innføringstidspunkt vil gi virksomhetene svært god gjennomføringstid og vil redusere beregnet nåverdi av kostnadene til å innføre en ny personidentifikator. Kvalitetssikrer tilrår derfor 2036 som innføringstidspunkt for ny personidentifikator.

10 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

10.1 Kostnadsfordeling mellom sektorer

Utgiftene til innføring av ny identifikator vil komme over flere år som en følge av en innføringsperiode frem til 2032, og vil i hovedsak gjelde tilpasninger av systemer i de private og offentlige virksomhetene som bruker Folkeregisteret. Skattedirektoratet peker på at en betydelig andel av kostnadene vil være kartlegging, analyse og testing slik at endringene gjøres riktig i de berørte it-systemene. Skattedirektoratet trekker også frem at tilpasningene kan gjennomføres i forbindelse med øvrige oppdateringer i de berørte aktørenes systemer over en periode på 15 år. I Skatteetatens utredning (kapittel 7.7) redegjøres det kostnadsfordelingen mellom sektorer:

Sektor	Alternativ 1b
Kommuner	353,6
Helsesektoren	1066
Andre offentlige virksomheter	644,8
Private virksomheter	587,6

Totalt	2657,2
--------	--------

Tabell 4. Kostnader fordelt på sektor, tall i MNOK, Tall uten usikkerhet (grunnkalkyle), tillagt skattekostnad for offentlige utgifter. Ikke inkludert merkostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i prosjektperioden.

10.2 For Skatteetaten

Skatteetaten har i sin KVVU estimert at det vil koste etaten om lag 30 mill. kroner å gjennomføre nødvendige endringer som følge av ny personidentifikator. Dette er planlagt gjennomført som del av etatens naturlige endring og utvikling av systemene i denne perioden. Skattedirektoratet vurderer at det i utgangspunktet ikke er behov for økte bevilgninger til Skatteetaten.

Etaten har også foreslått et innføringssekretariat i innføringsperioden. Kostnadene er på usikkert grunnlag anslått til om lag 5 mill. kroner årlig i perioden. Kostnadene vil variere noe i innføringsperioden, med høyest kostnader ved oppstart av sekretariatet og nær innføringstidspunktet for ny personidentifikator i 2032.

10.3 For samfunnet som helhet

Samfunnet vil med alternativ 1b få en personidentifikator som sikrer en unik identifikator til hver innbygger. Forslaget innebærer også at hver enkelt innbygger slipper overgangskostnader av å huske en helt ny personidentifikator, samt at opplysninger om kjønn ikke fremkommer av den nye identifikatoren.

11 FINANSDEPARTEMENTETS VURDERING

Finansdepartementet støtter Skattedirektoratets forslag om å innføre alternativ 1b som ny personidentifikator. Dette innebærer at dagens løsning videreføres, men med endret kontrollberegning og uten opplysninger om kjønn. Dette gjennomføres i kombinasjon med utsettende tiltak for d-nummerseriene i Null+-alternativet (beskrevet på side 54. i konseptvalgutredningen). Departementet foreslår innføring fra 2032, men vil vurdere eventuell senere iverksettelse i lys av høringsuttalelsene.

I konseptvalgutredningen fra Skattedirektoratet fremkommer det at de viktigste interessentene har behov for 5-10 års innføringsperiode. Beslutningen om innføring av ny identifikator innebærer stor kompleksitet ut fra antallet systemer som skal endres frem til 2032. Det er viktig med kontinuitet og forutsigbarhet i gjennomføringsperioden og nødvendig å beslutte dette i 2017. Skattedirektoratet mener dette bør gi virksomhetene god tid til planlegging og implementering av den nye identifikatoren.

Alternativ 1b ivaretar kravene til ny personidentifikator om tilstrekkelig kapasitet og unik identifikator til hver innbygger, og oppfyller gjeldende regelverk for personvern og

sikkerhet. Departementet mener alternativ 1b samlet sett er det beste alternativet når både forventet kostnad og de ikke-prissatte virkningene av ny personidentifikator legges til grunn. Alternativ 1a har riktig nok lavest forventet kostnad (2 558 mill. kroner), men viderefører dagens opplysninger om kjønn. Alternativ 4 vurderes som best i rangeringen av de ikke-prissatte virkningene, særlig av hensynet til personvern. Alternativ 4 er derimot det dyreste alternativet (26 770 mill. kroner i forventet kostnad) og vesentlig dyrere enn alternativ 1a og alternativ 1b (2 912 mill. kroner). Alternativ 1b inneholder imidlertid ikke opplysninger om kjønn og har nest lavest forventet kostnad. Merkostnaden av å fjerne informasjonen om kjønn beregnes til om lag 354 mill. kroner. Ved å videreføre nåværende konsept for personidentifikator gir dette lavere gjennomføringsrisiko ved overgangen til ny identifikator og større brukervennlighet for innbyggere som fremdeles kan benytte lik identifikator.

Departementet mener det er viktig å velge en personidentifikator som er stabil mot endringer over tid og som ivaretar behovet for personvern. Alternativ 3a, 3b og 4 inneholder ikke opplysninger om verken kjønn eller fødselsdato, og rangeres foran Alternativ 1a, 1b, og 2. Alternativ 1b rangeres imidlertid foran Alternativ 1a og 2 siden dette alternativet ikke har opplysninger om kjønn. Departementet mener i likhet med Skattedirektoratet og kvalitetssikrer at Alternativ 3a, 3b og 4 sine investeringskostnader er vesentlig høyere enn den nytten som alternativene vil gi på dette området. Alternativ 1b inneholder opplysninger om fødselsdato, men ikke på kjønn. Departementet deler Skattedirektoratets vurdering om at det er få argumenter som taler mot å ha informasjon om alder i personidentifikatoren.

Dersom det skulle bli etablert en personidentifikator for første gang i dag, er det lite trolig at kjønn ville blitt inkludert som et dataelement. Departementet peker også på øvrige utviklingstrekk og at det er nødvendig med en beslutning som vil stå seg over tid. Departementet mener dette bør veie tungt når det nå skal tas stilling til en ny identifikator slik at man unngår betydelige tilleggskostnader dersom det på et senere tidspunkt besluttes å ta informasjon om kjønn ut av personidentifikatoren. Departementet mener derfor at ny personidentifikator ikke skal inneholde opplysninger om kjønn.

Ved innføring av ny identifikator vil personnumre ikke inneholde opplysninger om kjønn. Innbyggere med personidentifikator utstedt før innføring vil med alternativ 1b beholde sin eksisterende identifikator, også det individualsifferet som i dag viser kjønn, men opplysningen om kjønn vil bli «slått av» i den forstand at brukere av personidentifikatoren ikke kan legge til grunn kjønn på grunnlag av personidentifikatoren. Personidentifikatoren er et viktig informasjonselement i mange IT- og fagsystemer i offentlig og privat sektor. Det er derfor behov for et sekretariat som fra 2018 kan gi informasjon og koordinere innføringen frem til 2032. Et slikt sekretariat kan også forenkle planlegging, testing og implementering av ny identifikator i IT-systemene til offentlige myndigheter og i privat sektor. Departementet foreslår at Skattedirektoratet får ansvar for innføringen og for å lede et slikt innføringssekretariat fra 2018.