

DFØ-notat 2025 : 4
Mars 2025

Etterevaluering av Områdegjennomgang av ID- forvaltningen fra 2019

ID-forvaltningen



Sammendrag av hovedfunn

På oppdrag fra Finansdepartementet gjennomførte DFØ i 2024 en etterevaluering av områdegjennomgangen av ID-forvaltningen. Områdegjennomgangens formål var å kartlegge ID-forvaltningen, og deretter gi anbefalinger om arbeidsformer, organisering, lovendringer og andre former for tiltak som skulle bidra til høyere effektivitet, sikkerhet og brukervennlighet i ID-forvaltningen. Etterevalueringen har undersøkt hvilke tiltak som er i prosess eller gjennomført, og i hvilken grad forventede gevinster er realisert.

DFØs kartlegging viser at det ble besluttet åtte oppfølgingspunkter etter områdegjennomgangen og at samtlige enten er i prosess eller gjennomført. To strategiske mål er etablert for ID-forvaltningen; visjonen *én person, én identitet i Norge* og status UNIK i folkeregisteret. Det ble i 2024 besluttet at nasjonalt ID-kort skal tilbys en utvalgt gruppe utenlandske statsborgere. Justis- og beredskapsdepartementet forventer at nasjonalt ID-kort for utenlandske statsborgere kan lanseres første halvdel av 2025. Arbeidet med å knytte nasjonal eID til det nasjonale ID-kortet er avviklet, og det er besluttet at utstedelse av eID i hovedsak skal utføres av aktører i det kommersielle markedet. DFD og Digdir jobber nå med gjennomføring av revidert eIDAS 2.0, for å stille krav til sikker utstedelse av eID på høyt nivå. Skatteetaten jobber med innføring av status UNIK i folkeregisteret i samarbeid med Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. I 2025 skal et arbeid for å vurdere om EØS-registreringsordningen skal avvikles. På området organisering og arbeidsfordeling har DFØ ikke kunnet stadfeste hvilke tiltak som ble besluttet som oppfølging.

Informantene opplyser at det ikke har vært noen forventning om konkrete gevinster som følge av områdegjennomgangen av ID-forvaltningen. Forventningen har i stedet vært knyttet til bedre prosesser, som på sikt skal lede til økt effektivitet, sikkerhet og brukervennlighet i ID-forvaltningen. Det synes ikke å være oppnådd konkrete gevinster som følge av besluttede tiltak per nå. Noe av forklaringen kan ligge i at det fortsatt er mange oppfølgingsprosesser som ikke er sluttført. En annen årsak kan være at siden det er store avhengigheter mellom tiltak i ulike sektorer, må flere tiltak være på plass før de ønskede virkningene skal kunne oppnås. Informantene understreker at områdegjennomgangen har bidratt til en felles virkelighetsforståelse blant aktørene i ID-forvaltningen, og at dette har vært nyttig for de involverte departementene.

Innhold

Sammendrag av hovedfunn	1
1 Innledning	3
1.1 Om områdegjennomgangen av ID-forvaltningen	3
1.2 Fremgangsmåte for etterevalueringen	4
2 Anbefalinger og besluttede tiltak	5
2.1 Utrederens anbefalinger	5
2.2 Besluttede oppfølgingspunkter	7
2.3 Sammenhengen mellom oppfølgingspunktene og utrederens anbefaling	8
2.4 Status for gjennomføring	9
2.5 Departementenes oppfølging	13
3 Kartlegging av gevinster og erfaringer	14
3.1 Forventninger til gevinster fra pågående arbeid	14
3.2 Andre positive virkninger	15
3.3 Informantenes erfaringer med områdegjennomgangen som verktøy	15
4 DFØs analyse og vurderinger	17
4.1 Gevinster og virkninger	17
4.2 Læringspunkter	18
4.3 Veien videre	20
 Vedlegg: Oversikt over områdegjennomgangen (one-pager)	 22

1 Innledning

Som del av det overordnede arbeidet for å legge til rette for bedre oppfølging og dokumentasjon av gevinster fra områdegjennomganger, har DFØ fått i oppdrag av Finansdepartementet å etterevaluere gjennomførte områdegjennomganger.¹ DFØ har i 2024 gjennomført en etterevaluering av områdegjennomgangen av ID-forvaltningen fra 2019. Det er undersøkt om besluttede oppfølgingspunkter er igangsatt og hvilke gevinster som er oppnådd så langt. Videre er de involvertes erfaringer fra prosessen rundt områdegjennomgangen blitt kartlagt med tanke på å identifisere bevarings- og forbedringspunkter ved områdegjennomgang som verktøy.

1.1 Om områdegjennomgangen av ID-forvaltningen

I 2018 ble det besluttet å gjøre en områdegjennomgang av identitetsforvaltningen i Norge. ID-forvaltningens oppgaver består blant annet i å sikre at den enkelte har en sikker identitet registrert i relevante offentlige registre, og at denne kan bevises gjennom en ID-kontroll. ID-forvaltningen har videre i oppgave å utstede ID-dokumenter til norske borgere og enkelte utenlandske borgere med oppholdsrett i Norge.

Mandatet for områdegjennomgangen var todelt. Første del besto av å kartlegge om ID-forvaltningen var innrettet og organisert på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte. Deretter skulle gjennomgangen komme med anbefalinger om arbeidsformer, organisering, styring og lovendringer på feltet med sikte på å oppnå høyere effektivitet, sikkerhet og brukervennlighet i ID-forvaltningen.

Områdegjennomgangen ble gjennomført som et prosjekt i samarbeid mellom Finansdepartementet (FIN), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Samferdselsdepartementet (SD) og det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Det ble nedsatt en prosjektgruppe og et prosjektstyre med representanter fra de fire departementene. Oppdraget med selve gjennomføringen ble satt ut til Capgemini Invent (heretter kalt *utrederen* eller *konsulenten*), som gjennomførte oppdraget i perioden april til desember 2019. Det ble videre nedsatt en referansegruppe bestående av medlemmer fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Utenriksdepartementet (UD), Kunnskapsdepartementet (KD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Utreder overleverte sine to rapporter, én hovedrapport og én tilleggsrapport, i hhv. september og desember 2019.

¹ Se DFØs tildelingsbrev fra Finansdepartementet for 2024.

1.2 Fremgangsmåte for etterevalueringen

Ifølge rammeverket for områdegjennomganger, skal etterevalueringen undersøke hvilke gevinster som er oppnådd på bakgrunn av besluttede tiltak. Vi har lagt til grunn at gevinst i denne sammenheng enten kan være:

- budsjettmessige konsekvenser av besluttede tiltak som lar seg spore i budsjettprosessene (i denne rapporten omtalt som kvantitative gevinster), og/eller,
- nyttevirksomheter som ikke nødvendigvis gjenspeiles i budsjettprosessen. Nytteten kan eksempelvis bestå i økt brukervennlighet, sikkerhet, eller annen nytte av kvalitativ karakter (i denne rapporten omtalt som kvalitative gevinster).

Arbeidet med etterevalueringen har vært delt inn i tre faser. Det innledende arbeidet besto i en kartlegging av tilgjengelig, skriftlig informasjon om anbefalinger, og departementenes oppfølging av disse. På bakgrunn av funn i kartleggingen, utarbeidet DFØ et brev med spørsmål om status for oppfølging og erfaringer fra områdegjennomgangen. Dette ble sendt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD)², Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Endelig ble det gjennomført møter med de aktuelle departementene der svarene på DFØs brev ble utdypet.

Rammen for etterevalueringen innebærer at DFØ ikke har vært i kontakt med utreder eller andre involverte aktører i ID-forvaltningen utover nevnte departementer. Det tas derfor forbehold om at funnene ikke nødvendigvis er representative for alle de involvertes synspunkter eller for alle deler av ID-forvaltningen. DFØ forutsetter at ansvarlige fagdepartementer kan uttale seg om forhold i sine respektive sektorer, og at informasjonen vi har mottatt kan danne grunnlag for vår analyse.

Samferdselsdepartementet ble foreslått som deltaker i prosjektstyret ettersom førerkort i praksis brukes som ID-bevis og fordi områdegjennomgangen av Statens vegvesen hadde vist at de bruker betydelige ressurser på ID-kontroll og fotografering ved utstedelse av førerkort. DFØ har kontaktet SD på lik linje med de øvrige departementene fra prosjektstyret. På grunn av manglende svar har DFØ ikke hatt grunnlag for å omtale SD og eventuelle beslutninger for trafikkområdet i dette notatet. De øvrige departementene har imidlertid forklart at det ikke ble besluttet tiltak av betydning på SDs fagområder som følge av områdegjennomgangen av ID-forvaltningen.

² DFD ble opprettet i januar 2024 og overtok KMDs portefølje knyttet til eID og oppfølging av områdegjennomgangen.

2 Anbefalinger og besluttede tiltak

Områdegjennomgangen ble opprinnelig gjennomført med tanke på leveranse av én rapport bestående av en kartleggingsdel og en del med analyse og anbefalinger. Oppdragsgiver så imidlertid behov for å gå dypere inn i enkelte av temaene. Det ble derfor levert en tilleggsrapport med til sammen ni anbefalinger.

2.1 Utrederens anbefalinger

De til sammen 16 anbefalingene skulle samlet sett bidra til en mer effektiv, sikker og brukervennlig ID-forvaltning. I sine rapporter problematiserte konsulenten utfordringene ved å estimere gevinstene av anbefalte tiltak, gitt den begrensede dokumentasjonen om tilstanden knyttet til sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet på gjennomføringstidspunktet.³ De kvantitative gevinstene ble likevel, samlet for brukerne og forvaltningen, anslått til om lag 580-670 mill. kroner per år. Konsulenten understreket i rapporten at estimatet var overordnet, og at gjennomføringskostnader ikke var hensyntatt.⁴ Konsulenten anbefalte også at de samlede samfunnsøkonomiske konsekvensene av anbefalingene skulle detaljeres ytterligere.

Når det gjelder kvalitative gevinster, er det for de ulike anbefalingene gjort en overordnet beskrivelse av hvordan tiltaket anses å gi gevinster knyttet henholdsvis til sikkerhet, ressursbruk og/eller brukervennlighet.

I matrisen under følger de syv anbefalingene fra hovedrapporten i venstre kolonne. Anbefalingene fra tilleggsrapporten følger i høyrekolonnen. I tilleggsrapporten ble det særlig jobbet videre med anbefaling 2 og 3. Hovedanbefaling 2 spisses ytterligere gjennom tilleggsanbefalingene. Hovedanbefaling 3 om eID ble erstattet i sin helhet av tilleggsanbefalingene. Tilleggsanbefalingen om å etablere ett felles skrankepunkt for politiets, skatteetatens og UDIs førstelinje utdyper hovedanbefaling 6 om å redusere brukerens behov for fysiske oppmøter.⁵

Hovedanbefaling	Tilleggsanbefalinger
1. <i>Utarbeide strategi for ID-forvaltningen forankret i regjeringen</i>	<i>Ingen</i>
2. <i>Tydeliggjøre at norsk pass og nasjonalt ID-kort er gyldige fysiske ID-bevis,</i>	<i>Nasjonalt ID-kort tilbys til alle med rett på fødselsnummer eller d-nummer, med unntak av asylsøkere. Tilbudet om nasjonalt ID-kort</i>

³ Se hovedrapporten kapittel 8, og tilleggsrapporten kapittel 16.3.

⁴ Bl.a. omtalt i hovedrapportens sammendrag, s 15. og kap 1.3.

⁵ Se omtale av sammenhengene mellom hhv. hoved- og tilleggsanbefalinger i tilleggsrapporten avsnitt 5.1.4.

<i>samt stille krav til disse for tilgang til offentlige tjenester og ytelser</i>	<i>inkluderer borgere med begrenset opphold i Norge grunnet ikke sannsynliggjort identitet.</i> <i>Implementere anbefalte tiltak for å sikre høy utbredelse av nasjonalt ID-kort, og ytterligere vurdere mulighet til å stille krav om nasjonalt ID-kort for tildeling av skattekort.</i> <i>Avvikle EØS-registreringsordningen, betinget at ikke forordning 2019/1157 gir vesentlig utvidet handlingsrom</i> <i>«Unik» baseres på pass-, ID-kort og utlendingsregisteret og det må sikres nødvendig fremdrift for juridisk og teknisk tilrettelegging</i> <i>Styrke arbeidet med fysisk ID-kontroll</i>
<i>3. Styrke arbeidet med eID</i>	<i>Nasjonal eID anbefales avviklet, da en supplementtilnærming gir begrenset til ingen merverdi og innføring av krav om nasjonal eID anses som risikabelt ⁶</i> <i>Styrke sikkerheten ved utstedelse av private eID-er</i> <i>Implementere teknologisk løsning for biometrisk kontroll av bruker og IDbevis tilknyttet bruk av eID-er</i>
<i>4. Registrere «unike» identiteter gjennom bedre opptak, lagring og søk i ansikts- og fingeravtryksbiometri</i>	<i>Ingen</i>
<i>5. Krav om «kontrollert» og på sikt «unik» identitet for å motta offentlige tjenester og ytelser</i>	<i>Ingen</i>
<i>6. Redusere brukers behov for fysiske oppmøter gjennom å tilrettelegge for økt deling av data og gjenbruk av ID-kontroll ved et skrankepunkt</i>	<i>Etablere et felles skrankepunkt med politiets, Skatteetatens og UDIs førstelinje for å styrke sikkerheten og redusere antall oppmøter i ID-forvaltningen</i>

⁶ Denne anbefalingen innebar at man ikke lenger skulle jobbe videre med en plan for nasjonal eID tilknyttet nasjonale ID-kort som supplement til de eksisterende kommersielle løsningene. De øvrige tilleggsanbefalingene om eID innebar å jobbe videre med eID basert på markedsløsninger.

7. Sikre helhetlig styring og tydeliggjøre ansvar for ID-forvaltningen gjennom å nærmere utrede eierskap og etablering av en ID-etat (eventuelt ID-direktorat), herunder gi én statsråd og ett departement helhetlig ansvar for ID-forvaltningen.	Ingen
---	-------

2.2 Besluttede oppfølgingspunkter

Etter vurdering av de to rapportene, fremmet de involverte departementene forslag til oppfølgingspunkter for sittende regjering⁷ i 2021. Protokollen fra regjeringsbehandlingen er ikke offentlig tilgjengelige.

Vi har ikke funnet spor, verken i form av kongelig resolusjon, i statsbudsjettet for 2022 eller senere, eller i andre skriftlige kilder som tyder på at det er tatt formelle beslutninger om tiltak med budsjettmessige gevinster. DFØ har derfor lagt til grunn at det ikke er konkrete gevinster å følge opp fra denne områdegjennomgangen. Områdegjennomgangen resulterte imidlertid i flere prosessbeslutninger med sikte på fremtidige gevinster i form av økt sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet. Etterevalueringen har følgelig fokusert på å undersøke om prosessbeslutningene er fulgt opp, og status for pågående arbeid. I lys av oppdraget har vi likevel forsøkt å få en bedre innsikt i forventningene til, og grunnlaget for eventuelle gevinster på dette området.

Gitt at beslutningspunktene fra regjeringsbehandlingen ikke er offentlig tilgjengelige, har det vært utfordrende for DFØ å kartlegge hvilke tiltak som ble besluttet som følge av områdegjennomgangen. Det ble, så langt vi har erfart, ikke utarbeidet en felles samlet oppfølgingsplan for oppfølging for områdegjennomgangen spesielt. Oversikten over besluttede tiltak i listen under er derfor utarbeidet av DFØ, etter beste skjønn og formulert av oss, på bakgrunn av det gjennomførte kartleggingsarbeidet. Etterevalueringen har fokusert på å undersøke om prosessbeslutningene er fulgt opp, og status for pågående arbeid.

Oppfølgingspunkter basert på DFØs forståelse etter kartleggingen:

1. Visjonen én person, én identitet i Norge som felles strategisk mål for ID-forvaltningen.
2. Tilslutning til UNIK som strategisk mål.
3. Tilbud om nasjonalt ID-kort til utenlandske borgere.
4. Avvikling av plan for nasjonal eID

⁷ Regjeringen Solberg, 2013-2021.

5. **Ustedelse av eID skal i fremtiden i all hovedsak utføres av aktører i det kommersielle markedet.**
6. **KMD (nå DFD) skal utrede muligheten for kvalitetssikring og styrking av kommersielle aktørers rutiner for utstedelse av eID**
7. **Gjennomføring av status UNIK i Folkeregisteret**
8. **Vurdere avvikling av EØS-registreringsordningen**

Ifølge flere informanter ble det besluttet oppfølgingspunkter på bakgrunn av samtlige anbefalinger. Oppfølgingsansvaret ble fordelt mellom departementene i tråd med sektorprinsippet. Når det gjelder området organisering og koordinering av ID-forvaltningen, har det ikke vært mulig for DFØ å fastslå hva som ble besluttet som oppfølging. Det foreligger som nevnt over ikke tilgjengelig dokumentasjon, og vi erfarer at departementene har ulik oppfatning av hva som ble besluttet på dette punktet.

2.3 Sammenhengen mellom oppfølgingspunktene og utrederens anbefaling

Pakken med oppfølgingspunkter som ble besluttet i 2021 bygger på konsulentens anbefalinger, men baserer seg også på departementenes egne vurderinger. I matrisen under har DFØ koblet de besluttede oppfølgingspunktene til anbefalingene vi mener å se de er utledet fra. En forståelse for sammenhengene mellom konsulentens anbefalinger og hva som ble besluttet som oppfølging er nyttig for den senere vurderingen av status, gevinster og nytte.

Besluttet oppfølgingspunkt	Anbefalinger
Visjonen én person, én identitet i Norge som felles strategisk mål for ID-forvaltningen.	Strategi for ID-forvaltningen forankret i regjeringen
Tilslutning til UNIK som strategisk mål.	
Tilbud om nasjonalt ID-kort til utenlandske borgere.	Nasjonalt ID-kort tilbys til alle med rett på fødselsnummer eller d-nummer, med unntak av asylsøkere. Tilbudet om nasjonalt ID-kort inkluderer borgere med begrenset opphold i Norge grunnet ikke sannsynliggjort identitet.
Avvikling av plan for nasjonal eID	Nasjonal eID anbefales avviklet, da en supplementtilnærming gir begrenset til ingen merverdi og innføring av krav om nasjonal eID anses som risikabelt
Ustedelse av eID skal i fremtiden i all hovedsak utføres av aktører i det kommersielle markedet.	
DFD skal utrede muligheten for kvalitetssikring og styrking av kommersielle aktørers rutiner for utstedelse av eID	Styrke sikkerheten ved utstedelse av private eID-er

	<i>Implementere teknologisk løsning for biometrisk kontroll av bruker og ID-bevis tilknyttet bruk av eID-er</i>
Gjennomføring av status UNIK i Folkeregisteret	<i>Registrere «unike» identiteter gjennom bedre opptak, lagring og søk i ansikts- og fingeravtrykksbiometri</i>
DFØ har ikke kunnet konstatere hva som ble besluttet som oppfølging på området organisering og koordinering.	<i>Redusere brukers behov for fysiske oppmøter gjennom å tilrettelegge for økt deling av data og gjenbruk av ID-kontroll ved ett skrankepunkt</i> <i>Sikre helhetlig styring og tydeliggjøre ansvar for ID-forvaltningen gjennom å nærmere utrede eierskap og etablering av en ID-etat (eventuelt ID-direktorat)</i>
Vurdere avvikling av EØS-registreringsordningen	<i>Avvikle EØS-registreringsordningen, betinget at ikke forordning 2019/1157 gir vesentlig utvidet handlingsrom</i>

2.4 Status for gjennomføring

DFØs kartlegging viser at flere av de besluttede tiltakene er i prosess, men få er foreløpig ferdigstilt. Informantene peker på at gjennomføring av tiltakene må forventes å ta noe tid, gitt den juridiske og/eller tekniske kompleksiteten tiltakene innebærer. Videre peker informantene på at noen av tiltakene var igangsatt allerede før områdegjennomgangen. Under følger oversikt over de besluttede tiltakene med informasjon om hva forvaltningen i praksis jobber med, og status for gjennomføring.

Visjonen én person, én identitet i Norge som felles strategisk mål for ID-forvaltningen

Det ble ikke besluttet å utarbeide en helhetlig strategi for identitetsforvaltningen forankret i regjeringen, slik utrederen anbefalte. Visjonen *én person, én identitet i Norge* ble i stedet løftet frem som et felles strategisk mål for ID-forvaltningen. Visjonen ble opprinnelig utarbeidet og foreslått i fellesskap av de direktoratene som fast samarbeider om ID-forvaltningen⁸ allerede før områdegjennomgangen ble igangsatt. Visjonen skal bidra til felles mål og retning for de involverte virksomhetene i ID-forvaltningen.

⁸ Politidirektoratet, Skattedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet etablerte i 2018 et innbyrdes koordineringsutvalg for helhetlig ID-forvaltning (KoID), med det formål å sikre bedre koordinering mellom virksomhetene med oppgaver innenfor identitetsforvaltning.

Status: Alle departementene DFØ har vært i kontakt med bekrefter at visjonen *én person, én identitet i Norge* er etablert som felles strategisk mål for ID-forvaltningen. Visjonen er innarbeidet i den nasjonale strategien for eID utarbeidet av DFD, og i Skatteetatens arbeid med etablering av status UNIK i folkeregisteret. Enkelte departementer har forklart at de viser til visjonen i styringsdokumenter som tildelingsbrev og stortingsproposisjoner, noe DFØ også finner spor av i sitt kartleggingsarbeid.

Tilbud om nasjonalt ID-kort til utenlandske borgere.

I november 2020 ble det nasjonale ID-kortet introdusert for norske statsborgere. ID-kortloven åpnet allerede ved kunngjøring i 2015 for at ID-kort til utenlandske borgere kunne tilbys utenlandske statsborgere gjennom forskrift, uten at vilkårene for dette var nærmere beskrevet. I områdegjennomgangen ble det foreslått at det nasjonale ID-kortet skulle tilbys en bred krets av utenlandske borgere. Dette var ønskelig i et sikkerhetsperspektiv slik at så mange som mulig skulle få muligheten til å knytte sitt ID-nummer til sin person gjennom et såkalt «sterkt» ID-bevis. Allerede opparbeidet innsikt i ID-forvaltningen og kartleggingen fra områdegjennomgangen viste at mange EØS-borgere og tredjelandsborgere trengte et ID-bevis som inneholdt deres norske identitetsnummer i Folkeregisteret, blant annet i møte med norske banker. Det foreslåtte tiltaket ble videre identifisert som et viktig ledd i arbeidet med å tilrettelegge for status UNIK i folkeregisteret. Dette skyldes at alle som får utstedt nasjonalt ID-kort har gjennomgått en grundig ID-kontroll med søk i biometriske registre. Gjennom et én til mange søk kan man utelukke at en person opererer med flere ulike identiteter. Et slikt biometrisøk er en forutsetning for tildeling av status UNIK. Som følge av områdegjennomgangen ble det besluttet at også utenlandske statsborgere skulle kunne søke om nasjonalt ID-kort, noe som ledet til et påfølgende forskriftsarbeid for å regulere spørsmålet nærmere. Det ble imidlertid ikke tatt stilling til hvilke grupper utenlandske borgere som skulle få kortet.

Status: Etter områdegjennomgangen var det nødvendig med flere juridiske og tekniske avklaringer, blant annet angående kortets mulige utbredelse. JD sendte i mars 2022 et forslag på høring om å tilby ID-kortet til samme personkrets som ble foreslått av konsulentene. Etter høringsrunden ble det imidlertid konkludert med at personkretsen skulle innskrenkes noe. I august 2024 ble det kunngjort en ny bestemmelse i Pass- og ID-kortforskriften der det kommer frem at nasjonalt ID-kort uten reiserett kan innvilges personer som har norsk fødselsnummer, har gyldig oppholdstillatelse eller oppholdsrett og godtgjør sin identitet⁹. Utenlandske borgere med d-nummer og personer med begrenset oppholdstillatelse i Norge grunnet ikke sannsynliggjort identitet ble altså ikke omfattet i

⁹ Se forslag til ny bestemmelse § 2A-1 i Forskrift om endring i forskrift om pass- og ID-kort forskriften kunngjort 8. august 2024. [Forskrift om endring i forskrift om pass og nasjonalt ID-kort \(pass- og ID-kortforskriften\) - Lovdata](#) Godtgjøring av identitet gjøres som hovedregel gjennom fremleggelse av gyldig pass og søk i nasjonale biometriske registre.

gruppen som skal tilbys nasjonalt ID-kort. Politidirektoratet jobber fortsatt med enkelte tekniske avklaringer før den nye ordningen kan iverksettes. Forventet implementeringstidspunkt er første halvdel av 2025.

Endringene innebærer at utenlandske borgere med rett på det nasjonale ID-kortet vil slippe å bære med seg sitt hjemlands pass når de skal legitimere seg i det norske samfunnet.¹⁰ Etter iverksetting av tiltaket vil det fortsatt være grupper av utenlandske statsborgere uten mulighet til å legitimere seg med et ID-bevis med norsk identitetsnummer. I møtet med offentlige myndigheter, vil det være opp til den enkelte instans å avgjøre om de vil akseptere annen dokumentasjon enn pass eller nasjonalt ID-kort som legitimasjon, for eksempel for å gi tilgang til ytelser og tjenester. Skatteetaten gjør eksempelvis unntak for utenlandske borgere uten hjemlands pass dersom de fremlegger oppholdskort.¹¹

Gjennomføring av UNIK i Folkeregisteret - tilslutning til UNIK som strategisk mål.

Folkeregisteret inneholder informasjon om grunnlaget for registreringen av identitetsopplysninger. Det er i dag to kontrollnivåer for registrerte identiteter i Folkeregisteret: «ikke kontrollert» og «kontrollert». Dersom personens identitet er kontrollert ved personlig fremmøte for Skatteetaten eller utlendingsmyndighetene med fremvisning av pass eller tilsvarende, registreres identiteten som «kontrollert». Etablering av status UNIK i folkeregisteret innebærer at det innføres en tredje kontrolldimensjon i tillegg til dagens «kontrollert» og «ikke-kontrollert». Som nevnt over, innebærer UNIK at det er gjennomført et én-til-mange søk i nasjonale biometriske registre for å utelukke bruk av doble identiteter.¹² På den måten vil det sikres at en registrert person kun har ett identitetsnummer i folkeregisteret. Status UNIK i folkeregisteret fremholdes i flere kilder som en sentral byggestein for en helhetlig identitetsforvaltning, herunder arbeidet med eID.

Status: DFØs kartlegging viser at arbeidet med etablering av UNIK er godt i gang. UNIK ble regulert i lovverket første gang i 2016, og arbeidet med innføring har pågått siden den gang. Informantene opplyser at det fortsatt gjenstår enkelte tekniske avklaringer før tiltaket kan implementeres, uten å konkretisere nærmere hva som gjenstår.¹³ Informasjon i tilleggsrapporten viser imidlertid at det har vært uenighet mellom politiet og utlendingsmyndighetene om registervalg for biometrisøket. Videre tyder informasjon i Skatteetatens årsrapport for 2023 på at Skatteetaten har avvendt beslutningen om hvem som skal tildeles det nasjonale ID-kortet. Det framgår videre at Skatteetaten i 2023 utredet

¹⁰ Se høringsnotat fra JD om nye regler i Pass- og ID-kortforskriften om utenlandske borgeres rett til nasjonalt ID-kort, saksnr 22/1246.

¹¹ Skatteetatens krav til legitimasjon framgår på etatens nettsider: [ID-kontroll - Skatteetaten](#)

¹² Se hhv. Folkeregisterforskriften § 3-2-1 og Folkeregisterhåndboken § 3-2.

¹³ Informasjon om status fra hhv. Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

hvordan UNIK kan etableres i samarbeid med UDI og Politiet. Det ble da anbefalt å etablere UNIK på bakgrunn av biometrisk gjort i forbindelse med utstedelse av pass og nasjonale ID-kort.¹⁴ Ett departement mener at det av ressursmessige grunner, først er etter at en har vunnet erfaring med kontrollen av ID i denne sakstypen, at UNIK kontroll også i utlendingssaker realistisk kan bli vurdert. Informantene angir ikke tidspunkt for innføring av UNIK. Av Skatteetatens årsrapport for 2023 framgår det at tidspunktet avhenger av den politiske beslutningen om utbredelsen av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere. Skatteetaten fremholder i nevnte årsrapport at en vellykket innføring vil avhenge av en felles innføringsplan og prioriteringer mellom politiet og Skatteetaten. DFØs kartlegging viser at det er stor enighet om at UNIK vil bidra til målet om en sikrere identitetsforvaltning når det blir innført.

Avvikling av plan for nasjonal eID

Digital autentisering gjennom bruk av eID benyttes i dag blant annet for tilgang til ulike offentlige tjenester og ytelser og for pålogging i banker og banktransaksjoner. I første fase av områdegjennomgangen, anbefalte leverandøren implementering av nasjonal eID tilknyttet det nasjonale ID-kortet som et supplement til eksisterende private eID-er i markedet. Dette arbeidet var allerede igangsatt gjennom et annet prosjekt i politiet. I andre fase av områdegjennomgangen ble denne anbefalingen imidlertid reversert. Etter en kost-nyttevurdering ble det anbefalt å avvikle planen om nasjonal eID tilknyttet det nasjonale ID-kortet. Prosjektet ble ansett som for risikabelt både teknisk og kostnadmessig sett.

Status: Beslutningen er gjennomført. Det jobbes ikke videre med nasjonal eID. Det jobbes imidlertid videre med å styrke arbeidet med eID gjennom tiltakene beskrevet under.

Utstedelse av eID skal i fremtiden i all hovedsak utføres av aktører i det kommersielle markedet.

Oppfølgingspunktet innebærer at utstedelse av eID i all hovedsak skal sikres gjennom et offentlig-privat samarbeid der kommersielle aktører i markedet står for den tekniske utstedelsen av eID.

Status: Tiltaket er i prosess. DFD har utarbeidet en nasjonal strategi for eID, og Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har utarbeidet en tilhørende handlingsplan det nå jobbes med å implementere. Flere av de involverte etatene rapporterer i sine årsrapporter om at de jobber med tematikken.¹⁵ I etterkant av områdegjennomgangen har det skjedd endringer i det felleseuropeiske regelverket eIDAS som også legger føringer for det pågående arbeidet. I 2022 kom det tilføysler til eIDAS som blant annet innebærer at alle brukergrupper i

¹⁴ Se Skatteetatens årsrapport for 2023.

¹⁵ Se blant annet Digdir og Skatteetatens årsrapporter for 2023.

samfunnet skal få tilgang på eID på høyt nivå. Dette arbeidet pågår nå i regi av DFD, og innebærer blant annet krav til sikkerhet og rutiner for sikker utstedelse av eID på høyt nivå. Det er ikke besluttet hvordan Norge skal gjennomføre pålegget, men det er besluttet å gjennomføre en konseptvalgsutredning i 2025 for å avklare blant annet dette.¹⁶

DFD skal utrede muligheten for kvalitetssikring og styrking av kommersielle aktørers rutiner for utstedelse av eID

Oppfølgingspunktet innebærer at DFD skal vurdere tiltak for å bidra til styrking av de kommersielle aktørenes prosesser og rutiner som leder frem til utstedelse av eID. Dette anses som viktig for sikkerheten rundt eID.

Status: Tiltaket er i prosess. Se ellers informasjon om status i punktet over.

Vurdere avvikling av EØS-registreringsordningen

Det er ikke obligatorisk for EØS-land å tilby en registreringsordning for EØS-borgere som ønsker å jobbe i Norge. Norge praktiserer likevel en slik ordning, der EØS-borgere som skal oppholde seg i Norge utover tre måneder blir bedt om å registrere seg. Kartleggingen fra områdegjennomgangen kunne tyde på at ordningen har liten merverdi i kontrolløyemed, og som grunnlag for UNIK kontroll, blant annet fordi det ikke lagres biometri tatt opp på registreringstidspunktet, og registreringen ikke kan kreves som en betingelse for å få kritiske tjenester som EØS borgere uansett har rett til. Som oppfølging av områdegjennomgangen, ble det besluttet å utrede om det var hensiktsmessig å videreføre en slik ordning.

Status: Tiltaket er i prosess. AID har igangsatt et utredningsarbeid for å vurdere om EØS-registreringsordningen skal avvikles. Det kommer frem av tildelingsbrevet til UDI at direktoratet må forventes å bidra inn i dette arbeidet i 2025.

2.5 Departementenes oppfølging

Fordelingen av ansvar for oppfølging av områdegjennomgangen fulgte sektoransvaret. Hvert enkelt departement med underliggende virksomheter jobber med innføring av de tiltakene de er ansvarlige for. Utreder pekte på at ID-forvaltningen var fragmentert, og at det var nødvendig med stor grad av koordinering og samordning for å oppnå de ønskede effektene om økt sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet. Samtlige departementer deler dette synet, både nå i ettertid og før oppstart med områdegjennomgangen.

¹⁶ Eksempel på slike utfordrende brukergrupper er norske og utenlandske borgere med oppholdstillatelse i Norge som ikke fyller vilkårene for pass eller nasjonalt ID-kort, norske borgere som av mobilitetshensyn ikke er i stand til å gjennomføre et personlig oppmøte for banken for å få utstedt eID m.fl.

3 Kartlegging av gevinster og erfaringer

Som omtalt, har vi ikke funnet skriftlig informasjon om besluttede tiltak med budsjettmessige gevinster fra områdegjennomgangen av ID-forvaltningen. Departementene viser til at oppfølgingspunktene i all hovedsak er prosessbeslutninger. Flere informanter sier videre at et kvantitativt gevinstuttak ble vanskelig gjort av at det manglet grunnlag for å gjøre konkrete gevinstberegninger for de enkelte tiltakene og fordi det var behov for videre utredning av flere av anbefalingene. I lys av dette, bekrefter de involverte departementene at det i beslutningene etter områdegjennomgangen ikke ble stilt noen forventning om kvantitative gevinster.

Informantene påpeker videre at endringer i rammebetingelser og ytre forutsetninger i etterkant av områdegjennomgangen har medført at det må gjøres nye vurderinger i tilknytning til flere av de opprinnelige anbefalingene. Herunder nevnes nytt EU/EØS-regelverk (eIDAS), hvitvaskingsregelverk og teknologisk utvikling. Denne type ytre endringer har, etter informantenes mening, medført at de opprinnelige anbefalingene på noen områder ikke lenger er relevante eller de riktige å gjennomføre.

Med denne bakgrunn, har vi i dialogen med departementene fokusert på om og på hvilke områder de har erfart kvalitative gevinster i form av økt effektivitet, sikkerhet og brukervennlighet.

3.1 Forventninger til gevinster fra pågående arbeid

Det generelle bildet som tegnes er at det så langt ikke er oppnådd gevinster i form av økt effektivitet, sikkerhet og brukervennlighet fra denne områdegjennomgangen. Hovedårsaken til at man ikke har oppnådd gevinster så langt, er ifølge informantene at de fleste tiltakene fremdeles er under utredning eller vurdering.

Departementene forventer at det hentes ut enkelte gevinster når tiltakene blir iverksatt. Eksempelvis trekkes det frem at det å ha en sikker eID-løsning vil bidra til økt sikkerhet for de som får det. I den sammenheng påpekes samtidig at siden eID allerede er godt utbredt i Norge, er mye av gevinstene allerede tatt ut. Etablering av UNIK i folkeregisteret trekkes frem som et annet tiltak som vil bidra til økt sikkerhet i samfunnet. Flere påpeker at selv om departementene og de underliggende etatene nå er mer koordinert, er det fremdeles et potensial for økt brukervennlighet og mer effektiv ressursbruk på ID-området.

Flere informanter trekker frem at selv om flere av ambisjonene i områdegjennomgangen er fulgt opp i etterkant, er det vanskelig å slå fast at oppfølgingsarbeidet og eventuelle gevinster kan tilskrives denne områdegjennomgangen. Årsaken er at arbeidet i stor grad var påbegynt før områdegjennomgangen ble igangsatt, og at flere av tiltakene ville blitt gjennomført uavhengig av områdegjennomgangen.

I omtalen av gevinstbildet, er det flere informanter som påpeker at områdegjennomgangen hadde en bred innretning. Noen mener også at områdegjennomgangen i liten grad tok hensyn til de beskrankninger som lå i gjeldende lovverk og begrensninger knyttet til eksisterende tekniske løsninger. De påpeker at dette var medvirkende til at det var behov for videre utredning i tråd med utredningsinstruksen og statens prosjektmodell for å kunne gjennomføre nødvendige endringer i regelverk og teknologiske løsninger.

3.2 Andre positive virkninger

Informanter fra alle de tre departementene opplever at områdegjennomgangen har bidratt til økt oppmerksomhet om betydningen av en helhetlig og koordinert ID-forvaltning. Informantene påpeker at områdegjennomgangen har bidratt til å etablere en felles problemforståelse, en felles virkelighetsbeskrivelse og forankring av videre retning for ID-forvaltningen. De understreker at selv om en stor del av problemkomplekset var godt kjent fra før, er et felles, gjennomarbeidet og offentlig kunnskapsgrunnlag nyttig ettersom det gir et felles referansepunkt å jobbe utfra.

Et overordnet formål med områdegjennomgangen var å gi en tydeligere myndighetsfordeling og en mer koordinert innsats på ID-området. DFØs kartlegging viser at myndighetsfordelingen er uendret. Ingen av departementene har fått tildelt koordineringsansvar på området. Enkelte sier likevel at de opplever at innsatsen i ID-forvaltningen er blitt noe mer koordinert etter områdegjennomgangen. Andre hevder at selv om områdegjennomgangen ga en felles retning, er den teknologiske utviklingen og EØS-regelverk vel så viktige drivere for utviklingen på ID-området.

3.3 Informantenes erfaringer med områdegjennomgangen som verktøy

Alle informanter stiller seg i utgangspunktet positive til områdegjennomgang som et forbedringsverktøy. Samtidig er de opptatt av at verktøyet må brukes på en hensiktsmessig måte slik at en sikrer at nytten står i forhold til kostnaden.

To av tre departementer fremhever at det å delta i en områdegjennomgang er ressurskrevende, og at deltakelse i prosjektgruppe og prosjektstyre er tidkrevende. I tillegg kreves ressurser fra andre deler av organisasjonen, eksempelvis for å bidra til kvalitetssikring, fremskaffe informasjon mv. For at ressursbruken skal kunne forsvares, er disse informantene opptatt av at den enkelte områdegjennomgangs innretning og ambisjonsnivå tilpasses temaet.

Flere mener at områdegjennomganger kan være riktig verktøy i situasjoner der hovedformålet ikke er innsparinger eller å identifisere tiltak som kan implementeres i den kommende budsjettprosessen. Eksempelvis mener de at områdegjennomganger er godt egnet for å rette fokus på komplekse utfordringer på tvers av sektorer. De understreker

samtidig at dersom dette er formålet, er det viktig at både mandatet og gjennomføringen av områdegjennomgangen innrettes mot dette.

Flere informanter understreker at det er avgjørende med et godt mandat, og at mandatet må baseres på en god problemforståelse og gi en tydelig bestilling. Dersom problemforståelsen er uklar, er det flere som understreker at det bør gjennomføres en forstudie før selve områdegjennomgangen. Hensikten med en forstudie kan være å avklare eksisterende kunnskapsgrunnlag og eventuelle mangler ved dette, og gi grunnlag for å vurdere om områdegjennomgang er riktig verktøy.

I kost-nytte vurderingen, har enkelte av DFØs informanter stilt spørsmål ved om nytten av denne områdegjennomgangen like gjerne kunne vært oppnådd på andre og mindre kostnadskrevende måter. De begrunner dette med at hovedresultatet i realiteten var avgrenset til et felles kunnskapsgrunnlag, økt forståelse og oppspill til videre utredninger.

4 DFØs analyse og vurderinger

I dette kapitlet gis DFØs vurdering av i hvilken grad pågående prosesser synes å bygge opp under områdegjennomgangens formål om økt sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet. DFØ belyser videre enkelte forhold som kan forklare at områdegjennomgangen resulterte i flest prosessbeslutninger og få konkrete tiltak.

4.1 Gevinster og virkninger

Som vi har sett, ble det ikke stilt noen forventning om konkrete gevinster i beslutningene som fulgte av denne områdegjennomgangen. Vi har heller ikke funnet skriftlig informasjon som konkretiserer forventede gevinster i oppfølgingsarbeidet, verken kvantitative eller kvalitative. I vurderingen av gevinstbildet har vi følgelig tatt utgangspunkt i forventningene om økt sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet fra mandatet, uten at disse nødvendigvis kan knyttes til et konkret oppfølgingspunkt.

Det synes ikke å være oppnådd konkrete gevinster som følge av besluttede tiltak per nå. Noe av forklaringen kan ligge i at det fortsatt er mange oppfølgingsprosesser som ikke er sluttført. En annen årsak kan være at siden det er store avhengigheter mellom tiltak i ulike sektorer, må flere tiltak være på plass før de ønskede virkningene skal kunne oppnås.

Forutsetninger for måloppnåelse

Slik vi leser anbefalingene, la konsulenten en programteoretisk tilnærming til grunn, der noen av tiltakene opptre som en forutsetning for ønskede virkninger i neste ledd. Samlet skulle den anbefalte tiltakspakken bidra til økt sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet. Eksempelvis ble biometrisk gjennom søknad om pass, nasjonalt ID-kort eller oppholdstillatelse identifisert som en sentral byggestein for etablering av status UNIK i folkeregisteret. Det anbefalte kravet om pass eller nasjonalt ID-kort for å kunne motta tjenester og ytelser fra det offentlige var også en viktig brikke i gevinstbildet, som igjen baserte seg på UNIK. De anbefalte tiltakene kunne gjennomføres hver for seg, men konsulenten understreket at effekten ville bli størst dersom de ble gjennomført samlet.

DFØ ser at enkelte av konsulentens sentrale anbefalinger ikke ble tatt videre, herunder anbefalingene om en helhetlig strategi for ID-forvaltningen, tydeligere plassering av ansvar på departementsnivå, og kravet om status kontrollert og på sikt UNIK i Folkeregisteret som forutsetning for tilgang på tjenester og ytelser.

Flere informanter, samt informasjon videreformidlet fra direktoratene som deltar i KoID, understreket at det er mange avhengigheter mellom pågående prosesser. De anser det derfor ikke som realistisk å forvente gevinster fra arbeidet før flere tiltak er på plass. Status UNIK kan eksempelvis først implementeres når nasjonalt ID-kort for utenlandske borgere er iverksatt.

Gevinstene konsulenten forespeilet var basert på gjennomføring av et samlet sett med anbefalinger, der tiltakenes innhold og rekkefølge sto i et avhengighetsforhold til hverandre. Som vi har sett, har flere tiltak beveget seg til dels langt fra konsulentens opprinnelige anbefalinger. DFØ anser at dette mest sannsynlig har hatt innvirkning på tiltakspakkens samlede gevinstpotensial, men har ikke innsikt i hvordan dette eventuelt er vurdert og hensyntatt i regjeringens beslutningsgrunnlag.

Virkninger for pågående arbeid

Selv om det pågår arbeid i flere spor som helt eller delvis sammenfaller med anbefalingene i rapporten, viser både skriftlige og muntlige kilder at mye av arbeidet allerede var i gang før områdegjennomgangen ble igangsatt, herunder arbeidet med eID og UNIK. Det er ikke uvanlig at områdegjennomganger tar opp temaer som allerede er tenkt på, eller er i prosess i forvaltningen. Det har vært flere tilfeller der områdegjennomganger anses å ha «dyttet på» pågående prosesser. Når det gjelder områdegjennomgangen av ID-forvaltningen, hevder imidlertid flere informanter at pågående tiltak ville blitt gjennomført uansett. DFØ har derfor ikke grunnlag for å si at områdegjennomgangen av ID-forvaltningen i særlig grad har vært en driver for pågående prosesser.

En felles virkelighetsbeskrivelse

DFØ anser at en felles problemforståelse er grunnleggende for et godt samarbeid aktører imellom. Vi ser at samtlige informanter opplever det som positivt at områdegjennomgangen resulterte i et felles kunnskapsgrunnlag for ID-forvaltningen. Virkelighetsbildet som tegnes opp viser kompleksiteten, og peker på sentrale avhengigheter. Det å ha et felles referansepunkt løftes frem som nyttig. For å lande en felles virkelighetsbeskrivelse ligger det mange faglige diskusjoner og modningsarbeid til grunn. Informanter forteller at områdegjennomgangen har bidratt til økt bevisstgjøring og modning av temaet. Områdegjennomgangens bidrag på dette området er derfor nyttig. Ettersom mye av arbeidet fortsatt pågår, har ikke DFØ grunnlag for å konkludere på om denne innsikten i praksis bidrar til økt grad av samordning og bedre flyt i pågående prosesser.

4.2 Læringspunkter

Som vist over, har det vært nyttig å etablere et felles kunnskapsgrunnlag for arbeidet i ID-forvaltningen. Flere informanter gir imidlertid uttrykk for at de kunne ønsket seg et mer anvendelig resultat etter områdegjennomgangen. Som vist i kapittel tre, påpeker to av departementene at de opplever det som ressurskrevende å delta i en områdegjennomgang. Spørsmålet som da kan stilles, er hva som skal til for at nytten oppleves å stå i forhold til kostnaden.

Erfaringer og mulige suksesskriterier fra en type gjennomgang lar seg ikke nødvendigvis overføre til den neste, den store variasjonen i tema og omfang tatt i betraktning. Under oppsummerer vi likevel noen læringspunkter vi mener kan være nyttige å se hen til i det videre arbeidet med områdegjennomganger.

Mandatets forventninger

DFØ anser at det kan stilles spørsmål ved om mandatets forventninger til resultater i form av konkrete og implementeringsklare beslutninger var overvurdert, utgangspunktet tatt i betraktning. Vi viser her blant annet til ID-områdets kompleksitet både faglig og organisatorisk. Tidsrammen for gjennomføring synes også å ha vært knapp, gitt temaets omfang og kompleksitet. Enkelt informanter har påpekt dette, og blant annet vist til at rammene EØS-regelverket legger for mulighetsrommet på dette området ikke ble tilstrekkelig hensyntatt. Dette har trolig bidratt til at det var utfordrende å utarbeide implementeringsklare tiltak på bakgrunn av anbefalingene i denne områdegjennomgangen.

Vurdere behov for en forstudie

På komplekse områder med uklar problemforståelse kan det være hensiktsmessig med en forstudie. Hensikten kan være å kartlegge eksisterende kunnskap og kunnskapshull, opparbeide felles forståelse for mål og utfordringer, samt identifisere absolutte skranker eller viktige rammer som må hensyntas i mandatet.

Et godt referansepunkt for nåsituasjonen når det gjelder aktører, organisering, virkemidler, ressursbruk m.v. er avgjørende for å kunne vurdere forbedringsområder og potensialet som ligger i disse. En forstudie vil dermed også bidra til å avklare om problemstillingen er moden for en områdegjennomgang.

Nok tid i oppstartfasen

Dersom det er ønske om implementeringsklare tiltak, peker mye i retning av at det må brukes tilstrekkelig med tid i oppstartfasen til å etablere en grundig og omforent forståelse av mandatet, oppdragsgivers forventninger, kunnskapsgrunnlag og eventuelle skranker for handlingsrommet, for eksempel i form av regelverk.

Riktig kompetanse

Enkelte informanter har påpekt betydningen av å få inn riktig kompetanse i de ulike deler av prosjektorganisasjonen. Dette kan gjelde både utreder, bestiller, prosjektgruppe og prosjektstyre. Riktig kompetanse både når det gjelder fag og metode, er avgjørende for effektiv tidsbruk og god kvalitet i alle faser arbeidet.

Skille mellom prosessuelle og implementeringsklare beslutninger.

Ofte kan hensikten med en områdegjennomgang på komplekse områder være å sette i gang et forbedringsarbeid eller bidra i et allerede pågående arbeid. Det kan i så fall medføre områdegjennomganger med beslutningspunkter av mer prosessuell karakter. Enkelte informanter har stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av å kople prosessbeslutninger til statsbudsjettprosessen. Dette gjelder særlig i tilfeller der det gjenstår et vesentlig utredningsarbeid for å avklare om og når gevinster kan oppnås, og der eventuelle konkrete gevinster vil være usikre og ligge flere år frem i tid.

Koordinering av oppfølgingsarbeidet

Noe av formålet med en områdegjennomgang av ID-forvaltningen, syntes å være behovet for å håndtere ID-faglige utfordringer på tvers av sektorer. At oppfølgingen av de enkelte

beslutningspunkter ble lagt til den enkelte sektor uten en felles overbygning som sikrer koordinering fremstår dermed som et paradoks. En tydeligere koordinering på departementsnivå vil normalt ha en positiv innvirkning på muligheten for en samlet prioritering av tiltak opp mot andre oppgaver i det enkelte departement og virksomhet. Overordnet koordinering er spesielt viktig der de ulike tiltakene har avhengigheter seg imellom. Vi ser at Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har samordnet tildelingsbrevene til hhv. Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet for å sikre samordning av arbeidet med UNIK, men direktoratene som samarbeider gjennom KoID etterlyser likevel, så sent som høsten 2024, økt grad av koordinering på overordnet nivå.¹⁷

4.3 Veien videre

Uavhengig av om pågående arbeid kan tilskrives områdegjennomgangen eller ikke, er det positivt at det pågår mange prosesser som samlet sett skal bidra til økt kvalitet i ID-forvaltningen. DFØ finner spor i offentlige kilder av at en helhetlig ID-forvaltning har vært tema for aktørene i ID-forvaltningen helt siden før 2015.¹⁸ De involverte direktoratene peker også på betydningen av koordinering og helhetlig tenkning i sitt brev til departementene høsten 2024. Ifølge etatene med oppgaver i ID-forvaltningen, er det et kontinuerlig behov for samhandling og effektive beslutningsprosesser på tvers av identitetsforvaltningen.

Selv om DFØ finner flere spor av samarbeid om ID-faglige problemstillinger på etatsnivå, mangler det en tydelig overbygning for helhetlig styring og samarbeid på departementsnivå. DFØ ser at identitetsavklaring ofte utgjør en delprosess i en større verdikjede, og anser at det derfor kan være naturlig at oppgavene knyttet til identitet løses innenfor den enkelte sektor. Likevel peker både konsulenten og underliggende virksomheter på at det er flere tverrsektorielle utfordringer som må løses i fellesskap. Et tydeligere tverrdepartementalt samarbeid synes i så måte å være hensiktsmessig.

¹⁷ Jf. fellesbrev til ansvarlige departementer, bl.a. fra Digdir datert 27.09.2024.

¹⁸ Se blant annet artikkelen om opprettelse av ID-nettverket til Nasjonalt ID-senter: [ID-nettverket: Mer helhetlig ID-forvaltning - Nasjonalt ID-senter](#). Muntlige kilder oppgir at en helhetlig ID-forvaltning var tema for et statssekretærutvalg i 2013. Behovet for en helhetlig ID-forvaltning var noe av bakgrunnen for opprettelse av KoID i 2018. Skatteetaten viser til en helhetlig ID-forvaltning i flere presentasjoner som er offentlig tilgjengelige, eksempelvis denne: [Operasjonscenter og brukerstøtte](#).

Områdegjennomgang av ID-forvaltningen

oversikt

FORMÅL: Områdegjennomgangens formål var å kartlegge identitetsforvaltningen i Norge, og gi anbefalinger om arbeidsformer, organisering, lovendringer og andre former for tiltak som skulle bidra til høyere effektivitet, sikkerhet og brukervennlighet i ID-forvaltningen.

OPPDRAGSGIVER: Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

UTREDER: Capgemini Invent

KOSTNADER TIL UTREDNING SARBEIDET: 7,5 mill

GJENNOMFØRINGSPERIODE: januar 2019 -desember 2019

ETTEREVALUERING: Overgangen 2024/2025, gjennomført av DFØ

DFØs vurdering:

De to rapportene som til sammen utgjør områdegjennomgangen av ID-forvaltningen, ble levert i hhv. september og desember 2019. Det ble ikke vedtatt tiltak med budsjettmessige konsekvenser etter denne områdegjennomgangen. Det ble imidlertid tatt en rekke prosessbeslutninger med sikte på fremtidige effekter for sikkerhet, brukervennlighet og effektivitet. Etterevalueringen har følgelig i all hovedsak fokusert på verifisere om prosessbeslutningene er fulgt opp, og status for disse.

På tidspunktet for etterevalueringen (januar 2025), synes det ennå ikke å være oppnådd konkrete gevinster i form av i form av økt sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet. Noe av forklaringen kan ligge i at det fortsatt er mange prosesser som ikke er slutført. En annen årsak kan være at flere tiltak må være på plass før de ønskede virkningene skal kunne oppnås, gitt de store avhengighetene mellom tiltak i ulike sektorer. Departementene forventer imidlertid at det hentes ut enkelte gevinster når prosessbeslutningene er endelig fulgt opp og tiltakene blir iverksatt.

Områdegjennomgangen synes å ha bidratt til økt oppmerksomhet om betydningen av en helhetlig og koordinert ID-forvaltning. Departementene påpeker særlig at områdegjennomgangen har bidratt til å etablere en felles problemforståelse, en felles virkelighetsbeskrivelse og forankring av videre retning for ID-forvaltningen. DFØ anser at det fortsatt er rom for bedre koordinering av ID-relaterte prosesser på departementsnivå.

Besluttete tiltak	Status	Gevinst
Etter denne områdegjennomgangen ble det tatt en rekke prosessbeslutninger med sikte på fremtidige effekter for sikkerhet, brukervennlighet og effektivitet. Under lister vi opp status for de ulike prosessbeslutningene, og hvilke gevinster tiltakene forventes å bidra til.		
Visjonen én person, én identitet i Norge som felles strategisk mål for ID-forvaltningen.	Visjonen er etablert som felles strategisk mål for ID-forvaltningen. Den er innarbeidet i den nasjonale strategien for eID utarbeidet av DFD, og i Skatteetatens arbeid med etablering av status UNIK i folkeregisteret.	✓ Det forventes at tiltakene samlet sett vil bidra til økt sikkerhet, effektivitet og brukervennlighet i ID-forvaltningen når samtlige tiltak er implementert. ✓ Kartleggingen viser at områdegjennomgangen har bidratt til å etablere en felles problemforståelse, en felles virkelighetsbeskrivelse og forankring av videre retning for ID-forvaltningen. ✓ Flere informanter hevder at et felles, gjennomarbeidet og offentlig kunnskapsgrunnlag er nyttig ettersom det gir et felles referansepunkt å jobbe utfra.
Tilslutning til UNIK som strategisk mål		
Tilbud om nasjonalt ID-kort til utenlandske borgere	Gjenstår noe teknisk og juridisk arbeid per februar 2025. Forventes implementert våren 2025.	
Avvikling av plan for nasjonal eID	Plan for nasjonal eID er avviklet.	
Utstedelse av eID skal i fremtiden i all hovedsak utføres av aktører i det kommersielle markedet	Tiltaket er i prosess. DFD og Digdir jobber med å innarbeide tilføyelser i det felleseuropeiske regelverket (eIDAS).	
KMD (nå DFD) skal utrede muligheten for kvalitetssikring og styrking av kommersielle aktørers rutiner for utstedelse av eID	Tiltaket er i prosess i DFD.	
Gjennomføring av status UNIK i Folkeregisteret	De involverte etatene (Skatteetaten, POD og UDI) jobber aktivt med innføring av status UNIK i Folkeregisteret. Det er behov for flere juridiske og tekniske avklaringer. Innføringstidspunkt er ikke besluttet.	
Vurdere avvikling av EØS-registreringsordningen	Tiltaket er i prosess. AID har igangsatt et utredningsarbeid for å vurdere om EØS-registreringsordningen skal avvikles.	