

50-årsjubilant med behov for oppgradering

50
år
med fødsels-
nummeret

Fødselsnummeret er i dag en selvfølgelig del av vår formelle identitet. Det ble innført i 1964 etter initiativ fra næringslivet, og hadde femtiårsjubileum i fjor.

Nå er tiden moden for at jubilanten moderniseres. Fra 2029 vil vi rett og slett begynne å gå tom for nye identifikasjonsnummer (fødsels- og D-nummer). Folkeregisteret oppfyller heller ikke kravene til funksjonalitet og kvalitet. En modernisering vil gi mer korrekt kunnskap om befolkningen som underlag for samfunnsplanleggingen og befolkningsstatistikker som i større grad speiler samfunnet.

Innføringen av fødselsnummeret har gitt store gevinster for samfunnet. For den enkelte er nummeret nøkkelen til et ryddig forhold til offentlig forvaltning. Også forholdet til private institusjoner som bank og forsikring er avhengig av et helhetlig identifikasjonssystem som fødselsnummeret.

Gevinstene ved nummeret er muliggjort gjennom den intensive bruken av elektronisk databehandling. Pionerene bak nummersystemet så gevinster allerede ved starten av 1960-årene, da datamaskiner bare var i sin spedte barndom. I dag er fødselsnummeret identifikator i mange store datasystemer både i offentlig og privat sektor, og fødselsnummeret vil være et nyttig verktøy også inn i framtidens datarevolusjoner, blant annet ved større bruk av Big Data. Begrepet brukes vanligvis om store mengder av strukturerte og ustrukturerte data som har et potensiale for å bli tilrettelagt som informasjon bl.a. til bruk i samfunnsutviklingen.

Stortinget vedtok «Lov om folkeregistre» i 1946 som innførte obligatorisk folkeregistrering over hele landet. Skatteetaten fikk det administrative ansvaret, og den faglige funksjonen som sentralkontor for folkeregistrering ble lagt til Statistisk sentralbyrå (SSB). Ansvaret for føringen av de lokale registrene ble lagt til kommunene. Et landsdekkende sentralt personregister over alle bosatte ble innført ved tildeling av fødselsnummeret i 1964 og det er fortløpende etter 1964 blitt tildelt fødselsnummer til alle bosatte.

Hvem sto bak?

Det var flere aktører som stod bak innføringen av fødselsnummeret i 1964, men næringslivet var en aktiv pådriver. Både Skatteetaten og SSB var sentrale aktører i prosessen.

Uten at vi har konkrete regneeksempler vil vi hevde at samfunnet har kunnet ta ut store gevinster av fødselsnummeret. Hver enkelt av oss merker for eksempel gevinsten ved at vi nå får et forhåndsutfylt utkast av selvangivelsen til gjennomsyn. For SSB gjorde Folkeregisteret at folketellingen 2011 lot seg gjennomføre som en ren registertelling ved å sette sammen et komplett sett av folketellingsopplysninger for oss alle, knyttet til fødselsnummeret fra en rekke administrative datakilder. Dette er en langt billigere måte å telle på enn tradisjonelle skjemabaserte tellinger.

Et av de viktigste hensyn som slike identifikasjonssystemer må forholde seg aktivt til er personvern og konfidensiell behandling av opplysninger. I mange land er det åpenbart stor motvilje i befolkningen mot identifikasjonsnummer som fødselsnummer, muligens begrunnet med frykt for misbruk. For Norge har det vært viktig å ha kontroll med personvern og personregistre og i 1980



Jan Furseth
er seniorrådgiver
i Statistisk sentralbyrå,
Seksjon for brukerkontakt.
(jan.furseth@ssb.no)



Olav Ljones
er assisterende direktør
i Statistisk sentralbyrå.
(olav.ljones@ssb.no)

Artikkelen sto opprinnelig på trykk i tidsskriftet Samfunnsøkonomen i november 2014. Denne versjonen er noe redigert.

ble Datatilsynet opprettet. Allerede i 1978 fikk vi Personregisterloven som i 2001 ble erstattet av Personopplysningsloven. Datatilsynet og lovgivningen har bidratt til en god kontroll med bruken av Fødselsnummeret.

Fødselsnummeret er en sentral byggestein i systemet for folkeregistrering i Norge. Etter 50 år med fødselsnummeret er det naturlig at myndighetene vurderer reformer både i selve nummerstrukturen og i hvordan en oppdaterer opplysninger i Folkeregisteret og tilknyttede registre.

Opprettelsen – med hullkort som verktøy

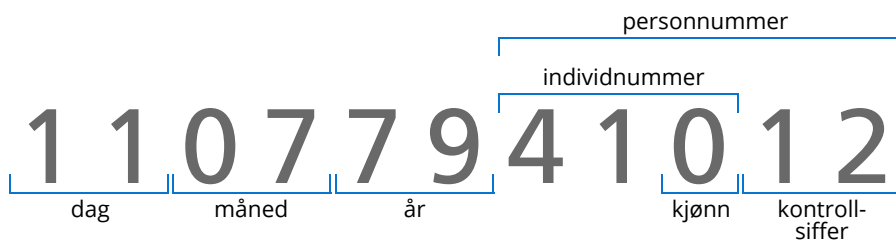
Det var næringslivet som i begynnelsen av 1960-årene pekte på at skatte- og trykkesystemene brukte forskjellige løpenummer for identifikasjon av personer. I tillegg til å være ulike fra etat til etat hadde samme etat også ulike systemer i de enkelte kommuner, og skiftet ofte nummersystem fra et år til et annet. Nummersystemer isteden for navn var innført som tilpasning til hullkortrutiner - den tids databehandling.

Finansdepartementet sendte forslaget om et felles nummersystem til skattedirektøren på høring, som framholdt at spørsmålet hadde en bredde og et omfang som gikk langt utover det skattemyndighetene hadde befatning med.

I et brev 27. februar 1961 fra Finansdepartementet, fikk SSB i oppdrag å lede arbeidet med et fast løpenummer etter fødselsdato, i samarbeid med de institusjoner saken hadde interesse for. SSB ledet utredningen og samarbeidet spesielt med skattemyndighetene, Rikstrygdeverket, de militære myndigheter og rasjonaliseringsdirektøren.

En mulig løsning var et nummer bygd på personens fødselsdato og kjønn. Et annet alternativ var et serienummer fritt for informasjon. Valget ble et løpenummer etter fødselsdato og kjønn. Valget kan ha vært inspirert av at svenskerne allerede hadde et fødselsnummer. Valget var også effektivt i forhold til hvor mye informasjon det var plass til på et standard hullkort fra 1960 årene. En slapp på denne måten å registrere fødselsdato to ganger. Det var nok å legge til 5 siffer til fødselsdata. Et serienummer ville blitt 8 siffer, noe som ville gjort det vanskeligere å huske. At nummeret inneholdt informasjon om personen, ble tilsynelatende ikke tillagt noen vekt.

Fødselsnummeret består altså av fødselsdato, 6 siffer, et individnummer med 3 siffer og to kontrollsiffer. Personnummeret utgjør de siste 5 sifrene. Fødselsnummeret ble beskyttet mot feilregistrering ved to kontrollsiffer.



I 1964 ble alle som var med i Folketellingen 1960 (FoB60) tildelt et nummer og er med i Folkeregisteret selv om de døde før 1964. De som ble født eller innvandret etter 1960, men døde før 1964, er imidlertid ikke med. Alle nyfødte og personer som innvandrer fra utlandet blir tildelt nummer. Ved fødselsmelding blir det lagret identifikasjon for foreldrene. Det innføres også adresse som fra 2001 er utvidet med unik adresseidentifikasjon også for leiligheter i flerbolighus.

Innvandringen økte gjennom 1970 årene og som et resultat av det ble såkalte D-nummere tatt i bruk av skattevesenet i 1978, og tildelt skatte-/trygdepliktige personer som ikke er registrert bosatt i Norge. På midten av 1990-tallet ble D-nummerordningen utvidet til å gjelde også andre grupper som ikke anses å være «bosatt» i Folkeregisterets forstand, men som har et behov for et løpenummer/en identifikator i Norge. Bokstaven «D» kommer av at systemet opprinnelig var knyttet til utenlandske og utenlandsboende sjøfolk på norske skip; Direktoratet for sjømenn.

Som en kuriositet: SSB hadde i 1964 en IBM 1401, og bare én sortering av personregisteret ville tatt 500 timer. Sorteringen ble derfor utført ved Kjeller-instituttens Regneanlegg, og sorteringen tok normalt en uke på nattskift ved anlegget. I dag sorterer SSB sitt befolkningsregister på ett minutt.

Fødselsnummeret en suksess

Innføringen av fødselsnummer i Norge lå helt i fronten av utviklingen og vakte oppsikt på internasjonale konferanser på den tida. Etter hvert har fødselsnummeret blitt et uunnværlig hjelpemiddel til å stille sammen opplysninger på tvers av ulike registre, noe som har fått stor betydning for effektiviseringen innen offentlig forvaltning, privat sektor og ikke minst for datainnhenting til SSBs statistikk- og forskningsvirksomhet.

Dette gir store besparelser for det offentlige og for den enkelte skatteyter, blant annet ved innlevering av selvangivelsen. Banker, arbeidsgivere m.m. rapporterer gjeld, formue, inntekter og renteutgifter direkte til Skatteetaten, som kobler informasjon fra de ulike kildene ved hjelp av fødselsnummer, og som sender ut ferdig utfylt selvangivelse til skatteyttere/skattepliktige. Svært mange trenger ikke gjøre noen endringer eller tillegg på denne selvangivelsen. En slik forenkling ville ikke være mulig uten en unik identifikator pr. innbygger.

Næringslivet har Enhetsregisteret

Etableringen av Enhetsregistret (ER) i Brønnøysundregistrene og innføringen av unike organisasjonsnummer for næringsliv og offentlig forvaltning i 1995, var på mange måter en oppfølging av suksessen med fødselsnummer for økonomisk enheter – næringslivet.

En milepæl i arbeidet for felles innrapporteringer fra næringslivet er A-ordningen som trådte i kraft 1. januar 2015. Her gis det, på månedlig basis, en samlet digital innrapportering fra arbeidsgivere til Skatteetaten, NAV og SSB om ansettelser, arbeidsforhold, lønn m.m.

Et sentralt stikkord er det arkivstatistiske system som den gangen ideen ble presentert kunne sies å være et uttrykk for visjonen om framtidens brukerorienterte, universelle statistikkssystem. Ideen var Svein Nordbottens og kan spores tilbake til hans innlegg på det nordiske statistikermøtet i 1960. Han definerte

der et arkivstatistisk system som «en statistikkproduksjon hvor innsamling av grunnmateriale foregår kontinuerlig og uavhengig av de tradisjonelle statistiske fagområder og tellingstidspunkter, og hvor bearbeidingen av det arkiverte materiale foretas etter hvert som behovene oppstår og uavhengig av innsamlingen.» Kjernen i det «arkivstatistiske system» var en infrastruktur av basisregistre og unike og offisielle ID-nummer, for bruk så vel i administrativ saksbehandling som i statistiske undersøkelser.

I store trekk har det blitt hovedlinjen for utbygging av helhetlige og integrerte systemer for offisiell statistikk. Stadig flere land har utviklet en infrastruktur for registerbaserte statistikker og fulgt i samme spor, noen raskere enn andre.

Uunnværlig for SSB

For SSB utgjør administrative datakilder et hovedgrunnlag for statistikkproduksjonen. Registerkoblinger basert på utnyttelsen av person- og organisasjonsnummersystemene gjør at SSB effektivt kan utnytte dette enorme datatilfanget til beste for det norske samfunn. Behovet for og etterspørselen etter strukturerende og sammenfattende informasjon øker kraftig. Nettopp her har SSB sin hovedoppgave og sin styrke gjennom å kombinere data fra en rekke kilder for å lage en sammenhengende og sammenfattende statistisk beskrivelse på tvers i samfunnet og over tid.

Når SSB gjennomfører intervjuundersøkelser, kan vi i mange tilfelle spare tid ved at enkelte opplysninger kan hentes fra dataarkivene. Dette gjelder for eksempel fullført utdanning.

For forskning gir disse dataarkivene store muligheter. Dette gjelder rene tverrsnittsdata, men ikke minst at en også kan bygge opp data som beskriver livsforløp for de personer som er med i det statistiske utvalg. Samsvarende fødselsnummer på tvers av registre har muliggjort mange interessante empiriske forskningsarbeider.

SSB mottar i dag administrative data fra 27 offentlige parter, og som omfatter over 100 ulike administrative datasystemer der Skatteetaten og NAV er de to største bidragsyterne.

Personvernet skal hindre misbruk

Fødselsnummeret er i utgangspunktet ikke hemmelig eller taushetsbelagt informasjon, men skal likevel håndteres etter rutiner som skal hindre misbruk. Det finnes tilfeller hvor man er pålagt å opplyse fødselsnummer, blant annet til arbeidsgiver, bank, forsikring, Lånekassen, telefonselskap m.m. Det er derimot regler mot å opprette register hvor fødselsnummer lagres. Fødselsnummer skal bare registreres der hvor dette er tvingende nødvendig, i praksis på grunn av pålegg fra staten.

Et eksempel er en arbeidsgivers lønnssystem. Arbeidsgiver er pliktig til å rapportere inn informasjon om lønn og skatt per. ansatt, identifisert med fødselsnummer. Et annet eksempel er telefonoperatører som er pålagt å registrere fødselsnummer sammen med telefonabonnement. Dersom det er mistanke om at abonnementet blir brukt til kriminell virksomhet, kan telefonoperatør bli pålagt å levere ut denne informasjonen.

Dessverre finnes det svært mange eksempler på at fødselsnummer brukes som legitimasjon. Problemet, eller poenget, er ikke bruken av fødselsnummer, men at feil bruk av fødselsnummeret er et personvernproblem. Det blir for eksempel feil bruk når et system gir fra seg informasjon eller tjenester bare det blir presentert for et fødselsnummer, eller at nummeret brukes til noe det aldri har vært meningen å benytte det til, som autentisering. Autentisering innebærer rutiner for å verifisere at en fysisk person svarer til en registrert identitet.

Folkeregistrering og Folkeregisteret

Folkeregistreringen i Norge har en lang tradisjon og historie. De gamle kirkebøkene er tidlige kilder til opplysninger om dåp, giftermål og dødsfall. I 1905 ble en frivillig folkeregistrering innført i Norge. I 1915 kom den første loven som inneholdt bestemmelser om kommunens rett til å kreve medvirkning fra publikum ved opprettelse av register som påla publikum å melde flyttinger innen kommunen og mellom kommuner.

Først under okkupasjonstiden ble det innført plikt for alle landets kommuner til å innføre folkeregister. Samtidig ble den offentlige registrering av fødsler, vigsler og dødsfall overført til Folkeregisteret fra geistligheten. Stortinget vedtok "Lov om folkeregistre" i 1946 som innførte obligatorisk folkeregistrering over hele landet. Opplysningene i registeret er basert på folketellingen avholdt samme år.

Skatteetaten fikk det administrative ansvaret, og den faglige funksjonen som sentralkontor for folkeregistrering ble lagt til SSB, etter en kongelig resolusjon. Begrunnelsen var at folkeregistrering ville gi et meget viktig statistisk materiale. SSB førte tilsyn med folkeregistreringen i de lokale folkeregistrene i henhold til lov og forskrifter. Forskriftene var SSB sitt ansvar å utarbeide og holde vedlike. Ansvaret for føring av registeret ble lagt til kommunene. De største byene hadde allerede egne kontorer for folkeregistrering, mens de øvrige kommunene la ansvaret for føring av registeret til den gang det kommunale likningskontoret.

Et landsdekkende sentralt personregister over alle bosatte ble innført ved tildeling av fødselsnummeret i 1964, blant annet på grunnlag av opplysninger i folketellingen i 1960. Personregisteret er ansvarlig for tildeling av fødselsnummer til hver enkelt person i landet, og har fortløpende etter 1964 tildelt fødselsnummer til alle bosatte. Det sentrale personregister ble primært etablert for å gi en fortegnelse over tildelte fødselsnummer, og var egentlig ikke det som til vanlig forstås med et sentralt register. Det var mer en sentral føring av en kopi av alle de lokale registrene.

Det faglige ansvaret over til Skatteetaten i 1991

Ved statliggjøringen av likningskontorene i 1965 ble folkeregistrene gjort til en del av Skatteetaten. Det faglige ansvaret for folkeregistrering lå fortsatt hos SSB fram til 1991, da ble det overført til Skatteetaten. Folkeregistreringen ble fullt digitalisert med føring av et landsdekkende folkeregister på 1990-tallet. Ved omorganiseringen av Skatteetaten i 2008 ble det opprettet særskilte enheter for folkeregistrering i hver skatteregion, slik en har det i dag.

Folkeregisteret inneholder i dag informasjon om over 7 millioner personer med fødselsnummer som er, eller har vært, bosatt i Norge. I tillegg kommer ca. 1,3 millioner personer som har fått D-nummer og som har en midlertidig tilknytning til Norge. Det innrulleres årlig mer enn 220 000 personer, hvorav 60 000 født i Norge, ca. 80 000 innvandrere og ca. 80 000 med midlertidig tilknytning. Det foretas årlig nærmere 2 millioner endringer av opplysningene i databasen. Antallet innvandrere som ble tildelt fødselsnummer har de siste to årene oversteget antallet nyfødte i Norge. I tillegg kommer omlag like mange utlendinger med midlertidig tilknytning som tildeles D-nummer.

Hva skjer framover?

Etter 50 år er det ikke unaturlig at en gjennomgår store deler av dagens folkeregistersystem inkludert selve nummeroppbyggingen. Dette skyldes først og fremst kapasitetshensyn. Beregninger foretatt av Universitet i Bergen/Selmersenteret viser at kapasiteten (ikke tilstrekkelig med ubrukte nummer) vil være kritisk lav for D-nummer fra 2029, og for fødselsnummeret fra 2039.

Som en del av moderniseringsprogrammet for Folkeregisteret er det gjennomført en konseptvalgutredning om ny personidentifikator. Utredningen,

som ble oversendt fra Skatteetaten til Finansdepartementet 1. juli 2014, anbefaler et forslag om en kjønnsnøytral identifikator, det vil si dagens fødselsnummer med endret kontrollberegning og informasjon kun om fødselsdato. Dette innebærer:

- Beholder dagens ordning med 11 siffer i fødselsnummeret
- Det foreslås å fjerne informasjon om kjønn, det vil si at betydningen av partall og oddetall for den niende posisjonen i fødselsnummeret skrur av for hele befolkningen
- For å øke fødselsnummerets kapasitet, og at ordningen minst skal holde fram til 2150 endres den matematiske formelen for hvordan det første kontrollsifferet utregnes
- Kun nye borgere får et nytt fødselsnummer hvor beregning av kontrollsiffer er endret

For personer som bruker fødselsnummeret vil forskjellen mellom den nye og gamle fødselsnummerserien ikke være synlig, bortsett fra at opplysningen om kjønn slås av. Det er også mulig at alder kan fjernes. Endelige beslutninger om hvilke endringer som vil bli foretatt, er ikke gjort.

Entydig og sikker identifisering av personer er viktig for brukerne av Folkeregisteret. I et modernisert Folkeregister skal det derfor legges til rette for en mer helhetlig identitetsforvaltning. Samtidig er det et behov for enkle rutiner for innrulling i registeret i situasjoner der full sikkerhet for identitet ikke er mulig eller hensiktsmessig å etablere.

Viktig å videreutvikle

Det er viktig å videreutvikle koblinger til ulike datakilder som på en effektiv måte kan oppdatere innholdet i folkeregisteret. Vi har gode rutiner for innenlandske fødsler og dødsfall, mens data for noen typer av flyttinger synes å være av svakere kvalitet. For eksempel mangler vi opplysninger om tilflyttingsland for innvandrere som har flyttet ut igjen uten å melde fra til Folkeregisteret. Antagelig flytter mange av dem tilbake til hjemlandet, men hvem som flytter hjem igjen og hvem som flytter videre til et annet land vet vi ikke.

Dagens løsning er fra tidlig på 90-tallet. Folkeregisterets svakheter er grundig dokumentert både i grunndatarapporten på persondataområdet fra 2007, og gjennom det omfattende kartleggingsarbeidet hos brukerne av Folkeregisteret som har foregått i moderniseringsprogrammet for Folkeregisteret der også SSB har medvirket.

Noen av de utfordringer en ser er så grunnleggende som at registeret ikke gir gode nok opplysninger om hvor mange personer som faktisk oppholder seg i landet, hvem de er, hvor de bor, hvem de bor sammen med, hvilke relasjoner de har og hvordan komme i kontakt både digitalt og fysisk (kommunikasjons- og beredskapsformål).

Vi kan også observere at et større antall personer oppholder seg rent faktisk på andre adresser enn den folkeregistrerte, jf. studenter, andre voksne ungdommer som har en annen adresse enn den folkeregistrerte, samt langtidspendlere. Tallet på langtidspendlere er anslått til nær 35 000 personer, og som mest sannsynlig har en faktisk oppholdsadresse på arbeidsstedet i tillegg til den folkeregistrerte adressen. I tillegg kommer den delen av D.nr.-befolkningen som oppholder seg i Norge, der informasjon om boligadresse er svært mangelfull og dårlig oppdatert.

Dagens folkeregister gir ikke fullgode data til statistikken på disse områdene. Et modernisert Folkeregister vil bidra til mer korrekt kunnskap om befolkningen, som er nødvendig for å kunne gi gode underlag for samfunnsplanleggingen og forståelsen av samfunnets virkemåte samt at SSBs befolkningsstatistikker i større grad speiler samfunnet.