



Nasjonalt ID-senter

Identitetsforvaltning i utvikling:

Kartlegging av Nasjonalt ID-senters rolle

Nasjonalt ID-senter

Nasjonalt ID-senter (NID) er et faglig selvstendig ekspertorgan administrativt underlagt Politidirektoratet (POD). NIDs fremste målsetting er å styrke og støtte ID-arbeidet som gjøres i politiet og utlendingsforvaltningen. Evaluering er en av NIDs fire kjerneoppgaver, med et mandat gitt i instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet (2013). Ifølge instruksjonen skal Nasjonalt ID-senter «løpende evaluere identitets- og dokumentasjonsarbeidet for å identifisere og foreslå forbedringstiltak både hos andre organer og i egen organisasjon».

Prosjektet

Siden opprettelsen i 2010 har både identitetsutfordringene og NIDs rolle utviklet seg betydelig. Samfunnsutviklingen, teknologiske endringer og et mer sammensatt trusselbilde gir grunn til å vurdere om senterets rolle, mandat og rammebetingelser er tilpasset dagens og fremtidens behov. Formålet med utredningen er å etablere et kunnskapsgrunnlag for videre vurderinger av NIDs rolle og funksjon.

Sammendrag

Korrekt identitet er en grunnleggende forutsetning for rettigheter, plikter, tillit og tilgang til offentlige tjenester. En velfungerende identitetsforvaltning er derfor avgjørende for både rettssikkerhet, samfunnsikkerhet og effektiv offentlig forvaltning. Samtidig er identitetsforvaltningen i Norge fragmentert, med ansvar og oppgaver fordelt på flere sektorer, regelverk og aktører. Dette kan gi utfordringer knyttet til samordning, tydelig ansvarsfordeling, utvikling av felles praksis og standarder, og helhetlig, kunnskapsbasert utvikling av identitetsarbeidet.

Identitetsmisbruk og identitetskriminalitet er ikke begrenset til utlendingsforvaltningen og politiet, men er et sektorovergripende problem som også legger til rette for andre former for kriminalitet. Utviklingen påvirkes samtidig av økende digitalisering, rask teknologisk utvikling og endrede geopolitiske forhold. Dette bidrar til et mer komplekst risikobilde og stiller nye krav til hvordan identitetsmisbruk forebygges og håndteres.

Nasjonalt ID-senter (NID) ble etablert i 2010 for å styrke kvaliteten i identitetsarbeidet i utlendingsforvaltningen og politiet, blant annet gjennom kompetansebygging, metodeutvikling og faglig støtte. Senteret er administrativt underlagt Politidirektoratet (POD), men er et faglig selvstendig ekspertorgan. Samfunnsutviklingen, digitaliseringen og endringer i trusselbildet gir grunnlag for å vurdere om senterets rolle og rammebetingelser er tilpasset dagens og fremtidens behov.

Formålet med rapporten er å belyse i hvilken grad NID har tilstrekkelige rammebetingelser og virkemidler til å ivareta sin rolle i tråd med instruks og mandat, om instruksjonen er dekkende for dagens situasjon og om senteret har nødvendige verktøy til å møte samfunnets og brukernes behov.

Rapporten bygger på dokumentanalyse av tidligere utredninger og evalueringer av identitetsforvaltningen, intervjuer med nåværende og tidligere ansatte i NID og en interessent- og brukerundersøkelse gjennomført av Oxford Research. Samlet gir dette et bredt grunnlag for å analysere hvordan mandat, rolleforståelse og rammebetingelser fungerer i praksis.

Kartleggingen viser at identitetsforvaltningen i Norge involverer et stort antall aktører på tvers av sektorer og departementer. Identitetsarbeidet er i stor grad organisert sektorvis, og det finnes ingen samlet nasjonal styringsmodell. Flere tidligere rapporter har også pekt på manglende samordning, overlappende oppgaver og behov for bedre koordinering.

Kartleggingen viser at NID har en viktig rolle som faglig kompetansemiljø, men det er et misforhold mellom senterets ansvar, mandat og tilgjengelige virkemidler. Manglende formell myndighet, begrensede ressurser og en målgruppe som i dag er snevrere enn utfordringsbildet, bidrar til å begrense måloppnåelsen.

«Senteret bør få et tydelig definert mandat som nasjonalt koordinerende ekspertorgan på ID-feltet med formell myndighet, tverretattlig finansiering og nødvendige systemtilganger. Samtidig bør organisasjonen beholde nærheten til praksisfeltet og styrkes kompetanse- og kapasitetsmessig for å møte fremtidens ID-utfordringer».

(Intervju med informant)

Kartleggingen peker særlig på følgende forhold:

- **NID fyller en viktig rolle som nasjonalt fagmiljø for identitetsarbeid** og oppfattes av mange aktører som en sentral fagressurs.
- **Identitetsforvaltningen i Norge mangler en samlet nasjonal styringsmodell.** Ansvar og praksis er i dag fordelt mellom flere sektorer og etater. Dette bidrar til ulik praksis, overlappende oppgaver og begrenset samordning.
- **Det er et misforhold mellom NIDs rolle og senterets virkemidler.** NID oppfattes av mange aktører og av målgruppen som en sentral fagressurs innenfor identitetsforvaltningen, men mangler i dag formelle fullmakter, rammebetingelser og ressurser som gjør det mulig å fungere som et premissgivende fagorgan slik det var tenkt ved etableringen.
- **Senterets nåværende målgruppe og organisatoriske ramme samsvarer lite med et identitetsutfordringsbilde, som er stadig mer sektorovergripende.**

- **Finansieringsmodellen er lite i tråd med identitetsforvaltningens tverrsektorielle karakter,** ettersom NID i dag finansieres innenfor politiets budsjettammer.

Utviklingen i risikobildet, preget av økt teknologisk kompleksitet og sektorovergripende identitetsmisbruk, skjerper samtidig kravene til nasjonal samordning, kunnskapsdeling og faglig ledelse på identitetsfeltet.

Samlet peker funnene på behovet for mer helhet i identitetsforvaltningen og tydeligere rammer for hvordan NIDs rolle, mandat og virkemidler kan videreutvikles. Et tydeligere mandat, sterkere samordning og rammebetingelser som reflekterer identitetsforvaltningens tverrsektorielle karakter, kan bidra til at NID i større grad kan fungere som et nasjonalt fagorgan for kunnskapsutvikling, standardisering og koordinering av identitetsarbeidet.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	6
2. Dagens ID-forvaltning: Mange aktører – lite helhet	9
2.1 Identitetsforvaltningen i Norge	9
2.2 Nasjonalt ID-senter	16
2.2.1 Behovet for- og etableringen av Nasjonalt ID-senter	16
2.2.2 Nasjonalt ID-senter i dag	16
3. Kartlegging av Nasjonalt ID-senters rolle i ID-forvaltningen: Dokumentanalyse, intervjuer og interessentundersøkelse	19
3.1 Kartlegging – dokumentanalyse	19
Arbeidsgruppens rapport (2010): <i>Etablering av et nasjonalt identitets- og dokumentasjons-senter. Om NIDs mål, oppgaver og plassering</i>	19
PWC (2012, 2013) <i>Evaluering av Nasjonalt ID-senter</i>	20
Oxford Research (2013) – <i>Behov for en felles innsats</i>	21
Capgemini Invent (2019) <i>Områdegjennomgangen av identitetsforvaltningen og DFØs (2025) Ettorevaluering av områdegjennomgang av ID-forvaltningen fra 2019</i>	21
SODI-rapporten (2025) <i>Helhetlig, trygg og inkluderende digital identitetsforvaltning i Norge</i>	22
NTAES-rapporten (2023) <i>Registermanipulasjon – En kartlegging av misbruk og sårbarheter i norske registre</i>	23
NID (2011) <i>Kartleggingsprosjektets sluttrapport</i>	23
NID (2014) <i>Kartlegging av ID-arbeid, sluttrapport</i>	23
NID (2016) <i>Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015</i>	24
NID (2024) <i>Evaluering av ID-arbeid i ankomstfasen – desentralisert registrering</i>	24
3.2 Kartlegging – interessentundersøkelse, Oxford Research	25
3.3 Kartlegging – intervjuer ansatte og tidligere ansatte	26
4. Hvordan fyller Nasjonalt ID-senter sin rolle i henhold til instruks – måloppnåelse	31
4.1 Misforhold mellom ansvar, mandat og virkemidler	31
4.1.1 Manglende formell myndighet som begrensning for Nasjonalt ID-senters måloppnåelse	31
4.1.2 Dagens målgrupper samsvarer ikke med utfordringsbildet	34
4.1.3 Hybrid funksjon som hemmer måloppnåelsen?	34
5. Er Nasjonalt ID-senter rustet for å møte morgendagens identitetsutfordringer?	36
5.1 Utviklingstrekk og risikobilde	36
5.2 Forutsetninger for å møte morgendagens identitetsutfordringer	37
6. anbefalinger	39
Kilder	40
Vedlegg	42

1. Innledning

Identitet er en sentral byggestein i moderne forvaltning og samfunnsstyring. Den danner grunnlaget for hvordan rettigheter tildeles, plikter håndheves og tjenester ytes og spiller en avgjørende rolle for tilliten mellom innbyggere og myndigheter. I takt med økt digitalisering, mobilitet og mer komplekse kriminalitetsformer er sikker og entydig identitet blitt enda viktigere.

Identitetsforvaltningen i Norge har utviklet seg over tid innenfor flere sektorer og forvaltningsområder. Derfor er ansvar, praksis og kompetanse i stor grad organisert sektorvis. En slik struktur kan utfordre samordning, tydelig rolleavklaring og utvikling av felles standarder og kunnskapsgrunnlag.

Samtidig er identitetsmisbruket blitt mer sammensatt. Utviklingen drives av teknologiske, samfunnsmessige og geopolitiske endringer, og problemstillingene berører flere sektorer enn tidligere. Dette stiller nye krav til hvordan identitetsarbeidet organiseres, koordineres og videreutvikles.

NID ble etablert for å styrke kvaliteten i identitetsarbeidet og bidra til økt kompetanse og mer helhetlig praksis. Endringer i risikobildet og brukernes behov på ID-området gir imidlertid grunnlag for å vurdere om senterets rolle, mandat og rammebetingelser er tilpasset dagens situasjon.

Formål med rapporten

Formålet med denne rapporten er å undersøke om NID fungerer etter hensikten og ivaretar sin rolle i tråd med instruks og mandat og spesielt om senteret møter samfunnets og brukernes behov. Rapporten ser på om senteret har rammebetingelser, virkemidler og forutsetninger for å oppfylle sitt mandat og identifiserer forhold som kan påvirke evnen til å fylle

rollen på en helhetlig, effektiv og kunnskapsbasert måte. Den tar også for seg eventuelle utviklingsbehov.

Rapporten gir et samlet grunnlag for vurderingen av senterets rolle, oppgaver og rammebetingelser i en fragmentert identitetsforvaltning med ansvar fordelt på flere sektorer.

Mandat

Instruksen for NID pålegger senteret å gjennomføre løpende evaluering av identitetsarbeidet hos relevante aktører, inkludert egen virksomhet. Senteret skal også yte faglig rådgivning og rapportere om regelverk og organisatoriske eller strukturelle forhold som kan påvirke måloppnåelsen i utlendingsforvaltningen og i NID. I samtaler med POD høsten 2024 fremmet NID ønsker om tilpassing av instruks, for å dekke senterets eksisterende oppgaveportefølje. Siden opprettelsen i 2010 har både identitetsutfordringene og senterets rolle utviklet seg betydelig, og senteret bistår i dag en bredere krets av aktører enn instruksens opprinnelige forutsatte.

I styringsdialogen våren 2025 bestilte POD ved politifagdirektør en utredning som skal belyse behovet for en tverrsektoriell finansiering av NID på departementsnivå. Bakgrunnen for bestillingen er at senteret betjener flere offentlige aktører enn de som ligger direkte under Justis- og beredskapsdepartementet.

NID ble opprettet i 2010 for å møte behovet for en mer helhetlig tilnærming til identitetsarbeidet, særlig knyttet til utfordringer med manglende kontroll av identiteten til utlendinger som søker seg til eller oppholder seg i Norge. Senteret ble administrativt underlagt POD, noe som innebærer at direktoratet skal sørge for administrativ støtte og finansiering over politiets budsjett. Denne utredningen er et ledd i

oppfølgingen av PODs bestilling. Formålet har vært å belyse samfunnets og interessentenes behov for en tverretattlig tilnærming til identitetsforvaltningen og gi et kunnskapsgrunnlag for vurderinger av senterets rolle og finansiering.

POD ønsket særlig å få belyst finansiering av senteret, siden NID har interessenter som ikke er direkte underlagt justissektoren. Spørsmålet var om det er riktig at justissektoren alene dekker kostnaden for senterets arbeid.

For å gjennomføre arbeidet ble det etablert en prosjektgruppe i NID.

Metode

Rapporten har en kvalitativ tilnærming. Det er gjennomført en kartlegging basert på dokumentanalyse, intervjuer og en interessentundersøkelse, for å vurdere om senteret fungerer etter hensikten, ivaretar sin rolle i tråd med instruks og mandat, og møter samfunnets og brukernes behov.

Prosjektgruppen i NID har bestått av fire ansatte, som har arbeidet med oppdraget i perioden juni 2025 til april 2026. Prosjektgruppen har hatt ansvar for planlegging, datainnsamling, analyse og utarbeidelse av rapporten.

Datainnsamling

Datagrunnlaget i rapporten består av dokumentanalyse, intervjuer med nåværende og tidligere ansatte og en interessent- og brukerundersøkelse gjennomført av Oxford Research på oppdrag fra NID. Intervjuene og den interne kartleggingen gir et bilde av dagens situasjon og peker på barrierer knyttet til blant annet økonomiske rammer, involvering, kommunikasjon og samarbeid.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen er en gjennomgang av sentrale styringsdokumenter, tidligere evalueringer og utvalgte rapporter som belyser utfordringer i identitetsforvaltningen.

Intervjuer

Høsten 2025 ble det gjort kvalitative intervjuer med 14 nåværende og tidligere ansatte i NID. Intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide og omhandlet NIDs rolle, mandat, organisatoriske plassering og utfordringer knyttet til oppgaveutførelsen (se intervjuguide, side 42). Informantene er anonymisert, og opplysninger som kan bidra til å identifisere enkeltpersoner, er utelatt eller generalisert i fremstillingen.

Interessent- og brukeranalyse

Oxford Research har på oppdrag fra NID høsten 2025 gjennomført en utvidet interessent- og brukeranalyse av senterets nåværende og potensielle brukere. Analysen bygger på intervjuer med 47 informanter fra til sammen 24 etater og virksomheter. Informantene er anonymisert (se rapport fra Oxford Research, side 44).

Samlet gir datagrunnlaget et bredt grunnlag for å vurdere hvordan NIDs mandat, rolle og rammebetingelser fungerer i praksis. Funnene fra kartleggingene er sammenstilt og analysert og identifiserer sentrale rammebetingelser, drivere og barrierer som påvirker NIDs måloppnåelse. Funnene belyser også strukturelle og organisatoriske forutsetninger for en utvikling av NIDs rolle i tråd med samfunnets behov, mot en helhetlig og robust identitetsforvaltning.

Avgrensninger

NID har i hovedsak benyttet etablerte interessenter som intervjugrunnlag. Samtidig vurderer senteret at flere offentlige aktører arbeider med identitetsrelaterte problemstillinger. De kan ha behov for senterets kompetanse og tjenester, men bruker dem i dag lite. Disse aktørene er lite inkludert i kartleggingen, og rapporten gir derfor ikke et fullstendig bilde av det samlede behovet for identitetsfaglig kompetanse og støtte i forvaltningen.

Rapportens oppbygging

Rapporten er strukturert i seks kapitler.

Kapittel 1 gir en introduksjon til temaet og redegjør for bakgrunn, formål og mandat for arbeidet, metode og avgrensninger.

Kapittel 2 beskriver identitetsforvaltningen i Norge. Kapitlet gir en oversikt over sentrale aktører, ansvarsfordeling og sentrale utfordringer knyttet til samordning og helhet i identitetsarbeid. Kapitlet tar også for seg NIDs etablering, mandat, organisering og nåværende oppgaver.

Kapittel 3 kartlegger NIDs rolle i identitetsforvaltningen. Kapitlet bygger på dokumentanalyse av tidligere rapporter og evalueringer, en interessentundersøkelse gjennomført

av Oxford Research, samt intervjuer med nåværende og tidligere ansatte i NID.

Kapittel 4 analyserer i hvilken grad NID oppfyller sin rolle i tråd med instruks og mandat. Her drøftes blant annet forholdet mellom ansvar, mandat og virkemidler, samt utfordringer knyttet til målgruppedekning og organisatoriske rammer.

Kapittel 5 belyser endringer i risikobildet for identitetsarbeid, og drøfter hva som skal til for at NID skal kunne møte fremtidige identitetsutfordringer.

Kapittel 6 vurderer funnene i rapporten med vekt på NIDs rolle, virkemidler og rammebetingelser fremover, sett i lys av samfunnets behov for bedre samordning og et helhetlig identitetsarbeid.

2. Dagens ID-forvaltning: Mange aktører – lite helhet

2.1 Identitetsforvaltningen i Norge

Identitetsforvaltningen i Norge omfatter et stort antall aktører, inkludert flere departementer med ansvar for virksomheter som utfører oppgaver i identitetsforvaltningen. Ifølge Områdegjennomgangen (2019, s. 43–45) er det totalt 11 departementer og 18 underliggende etater og virksomheter som har roller i identitetsforvaltningen. I NIDs illustrasjon av identitetsforvaltningen i Norge er det per april 2026 identifisert 12 departementer og 36 underliggende etater og virksomheter med ulike roller, oppgaver og ansvar. Blant disse er Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Utenriksdepartementet (UD), Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD), Barne- og familiedepartementet (BFD) og Finansdepartementet (FIN). På tvers av disse departementene utføres identitetsrelaterte oppgaver av en rekke virksomheter, blant annet politiet (inkludert POD, NID, Politiets utlendingsenhet (PU), politidistriktene, Kripos og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Skatteetaten, Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Landinfo.

Offentlige myndigheter fastsetter en persons grunnidentitet i Folkeregisteret og har ansvar for utstedelse av fysiske ID-bevis. Folkeregisteret administreres av Skatteetaten, som er underlagt Finansdepartementet. Politiet, som hører under Justis- og beredskapsdepartementet, har ansvar for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort og er første- og andrelinjeaktør i identitetskontroll og ID-fastsettelse i utlendingssaker. UDI, som også er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, forvalter flyktning- og

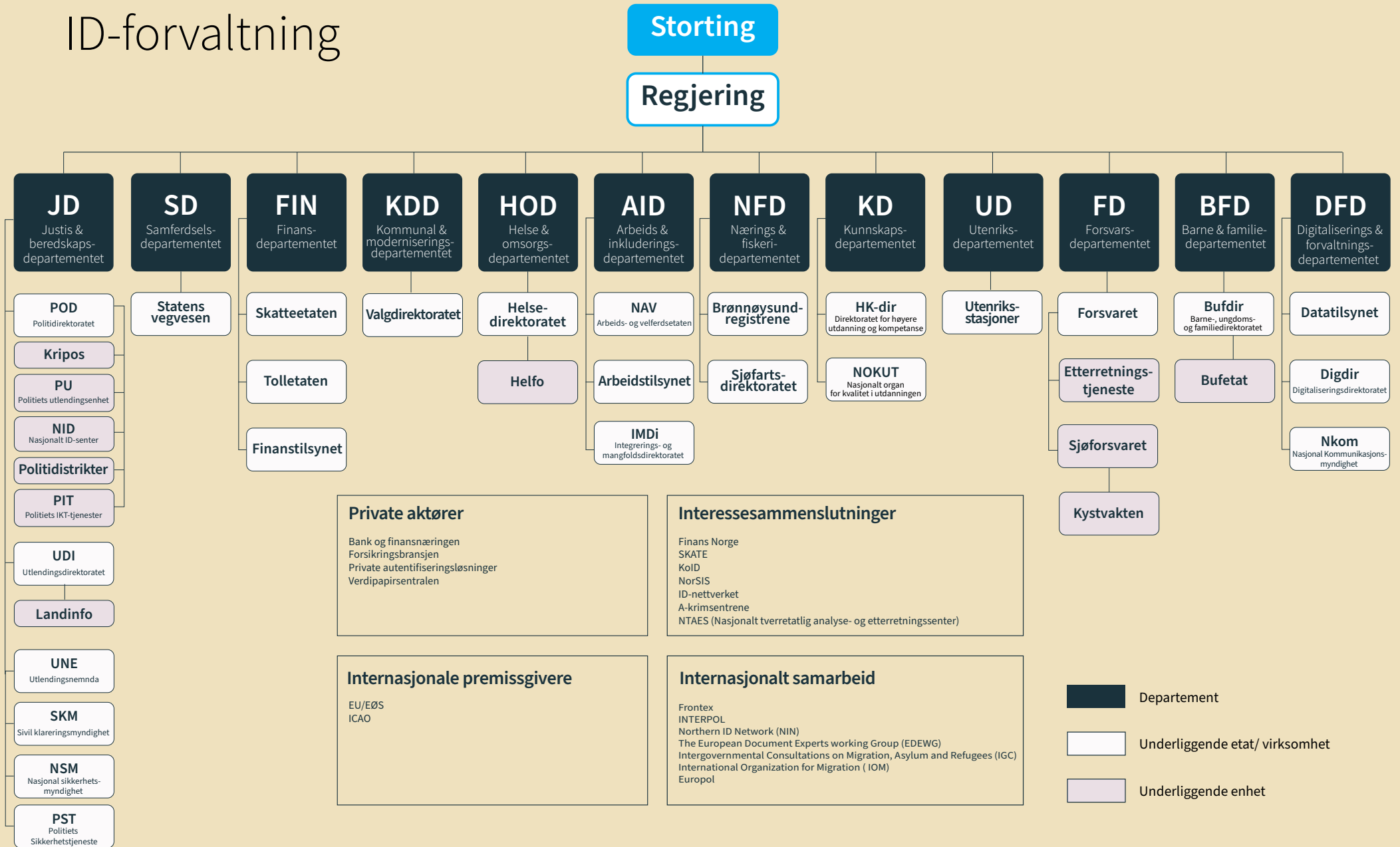
innvandringsregelverket og har ansvar for å innrullere utlendinger i norske registre, som omfatter utlendingsdatabasen, og å utstede reisedokumenter og oppholdskort til utlendinger. Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av noen sentrale etater og virksomheter i identitetsforvaltningen og hvordan deres arbeid berører identitetsfeltet og grenseflatene mot NID.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

har det overordnede ansvaret for flyktning- og innvandringspolitikk (Innvandringsavdelingen) og for utvikling og styring av politiet, inkludert etatsstyring av POD og PST (Politiavdelingen). Avdelingens ansvarsområde omfatter også lov- og regelverksutvikling, forebygging og bekjempelse av kriminalitet, politiberedskap, nasjonal sikkerhet og internasjonalt samarbeid. *NID er faglig forankret under JD, som gjennom instruks fastsetter senterets mandat og samfunnsoppdrag. NID deltar i Departementets returgruppe og i «Partnerskap for migrasjon», et JD-eid samarbeidsprosjekt med UDI, PU og NID for å støtte myndighetenes returstrategi.*

Utenriksdepartementet (UD) har gjennom utenriksstasjonene en sentral rolle i ID-arbeidet på visumfeltet. Ambassadene fungerer som førstelinjeledd for mottak av søknader, identitets- og dokumentkontroll og intervju før saker oversendes til UDI eller politiet. Utenriksstjenesten er dermed et viktig tidlig kontrollpunkt i identitetsforvaltningen, særlig for personer som søker innreise til Norge. *NID bidrar med opplæring av spesialutsendinger på utlendingsfeltet fra PU og UDI ved utenriksstasjonene og generell kompetanseheving og rådgivning til utenriksstasjonene. Det er løpende faglig samarbeid mellom NID og UDs ID-eksperter, inkludert informasjons-*

ID-forvaltning



utveksling og felles informasjonsinnhenting i prioriterte land. UD deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», hvor NID er sekretariat.

Politidirektoratet (POD) har ansvar for styring, ledelse og utvikling av politietaten, inkludert etatsstyringsansvar av politidistriktene og særorganene, og nasjonal samordning av politiets oppgaver. Dette omfatter også ID-arbeid som identitetskontroll, dokumentforvaltning og utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort. POD fastsetter rammer, prioriteringer og krav til politiets ID-arbeid og har en sentral rolle i utvikling av regelverk, metoder og systemer på feltet. *NID er administrativt underlagt POD som et faglig uavhengig ekspertorgan. NID bidrar med ekspertkompetanse blant annet i arbeid med interoperabilitet i EUIS og anskaffelse av pass og ID-kort. NID utvikler også opplæringstiltak som informasjonsanimasjoner og e-læring i ansiktssammenligning på oppdrag fra POD. POD deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», hvor NID er sekretariat.*

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har en sentral rolle i digitaliseringen av offentlig sektor. Det omfatter utvikling og forvaltning av fellesløsninger for elektronisk identitet (eID) og digital samhandling som ID-porten og oppfølging av eID-løsninger i offentlig sektor, og arbeid knyttet til digital identitet og gjennomføring av eIDAS-regelverket. Arbeidet forutsetter en sikker og korrekt identitetsfastsettelse i bunnen og er avhengig av et velfungerende ID-grunnlag for å sikre tillit, effektiv samhandling og trygg digital tjenesteutvikling på tvers av etater. Digdir har også en rolle innen bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor, hvor pålitelig identitet er en sentral forutsetning. *NID har per i dag ikke et etablert samarbeid med Digdir; dialog skjer ved behov og*

i enkeltsaker. Digdir deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», hvor NID er sekretariat.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) håndterer saker der identitet er sentralt, særlig knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og internasjonale adopsjoner. Her er korrekt identitetsfastsettelse og vurdering av dokumentasjon viktig for rettssikkerhet og barnets beste. *Bufdir er ikke en fast bruker av NIDs tjenester, men det har vært sporadisk samarbeid, blant annet knyttet til Filippinene. Bufdir har også uttrykt behov for NIDs kompetanse.*

Utlendingsdirektoratet (UDI) har en sentral rolle i ID-arbeidet gjennom behandlingen av utlendingsaker der identitetsfastsettelse er avgjørende, blant annet beskyttelse (asyl), besøksvisum, familieinnvandring, oppholdstillatelser for arbeid og for å studere, statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse og reisedokumenter. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene i utlendingssaker. *NID har tett dialog og samarbeid med UDI, spesielt representert ved UDIs spesialutsendinger på utlendingsfeltet og ID-avdelingen og samarbeidsprosjektet «Partnerskap for Migrasjon». UDI benytter NID som faglig støtte innen ID-vurderinger, inkludert i enkeltsaker, rådgivning og opplæring, særlig innen områdene beskyttelse og opphold. UDI deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», hvor NID er sekretariat.*

Landinfo er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon og samler, analyserer og formidler informasjon om forhold i ulike land til bruk i UDIs og UNEs saksbehandling. Enheten er faglig uavhengig, men administrativt underlagt UDI. *NID samarbeider med Landinfo omkring enkelte land og saker med identitetsrelaterte problemstillinger, blant annet gjennom faglig dialog og koordinering av informasjonsinnhentingsreiser.*

Utlendingsnemnda (UNE) er et uavhengig, domstollignende organ som behandler klager på

vedtak fattet av UDI i utlendings- og statsborgersaker og fatter endelige vedtak. I saker der identitet er omtvistet eller utilstrekkelig dokumentert, gjør UNE selvstendige identitetsvurderinger, som ofte er avgjørende for utfallet. Identitetsfastsettelse kan ha avgjørende betydning for utfallet i saker om beskyttelse, oppholdstillatelse og tilbakekall. *UNE benytter NID som faglig støtte i identitetsvurderinger, inkludert i enkeltsaker, gjennom rådgivning og kompetanseheving. NID stiller også som sakkyndig vitne for staten i rettsaker der identitet og identitetsvurderinger er sentrale. UNE deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat.*

Kripos er politiets nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet og har en sentral rolle i straffesakssporet på ID-feltet, inkludert etterforskning, påtale og etterretning om identitetsrelatert kriminalitet. NID har hovedtyngden av sitt ID-arbeid i forvaltningssporet. Selv om rollene er ulike, har begge miljøer ansvar for dokumentgransking og dokumentteknisk analyse på et høyt faglig nivå, inkludert laboratoriekapasitet på tredje linje, i særlig grad underlagsdokumenter og chipteknologi hos NID. *Det er etablert samarbeid mellom Kripos og NID innen etterretning på ID-området. Det inkluderer deling av analyser og vurderinger av dokumentmisbruk og identitetsrelatert kriminalitet. I forlengelsen av etterretningssamarbeidet bidrar NID også i fagutviklingen av tiltakskoordinering som en funksjon i etterretningsarbeidet. I samarbeidsprosjektet «Sentralt register» er målet å få et best mulig bilde av misbrukssituasjonen i Norge, avdekke trender og modi og iverksette tiltak med effekt utover å løse den enkelte saken. NID bistår også med dokumentgranskeropplæring til Kripos.*

Politiets utlendingsenhet (PU) er politiets spesialenhet for utlendingssaker og har en sentral rolle i identitetsavklaring knyttet til utlendinger, inkludert registrering av asylsøkere, fastsettelse og avklaring av identitet, etterforskning av reiseruter og uttransportering. *PU er en sentral bruker av NIDs tjenester og en nær samarbeidspartner, med løpende*

dialog blant annet gjennom PUs spesialutsendinger på utlendingsfeltet, ID-avklaringsteam og «Partnerskap for migrasjon». Som politiets spesialenhet for utlendingssaker i Norge har PU et omfattende behov for ID-faglig støtte, inkludert bistand i enkeltsaker, rådgivning og opplæring. Behovet for kompetanseutvikling er betydelig, blant annet som følge av en stor organisasjon med mange ansatte som arbeider med ID-relaterte problemstillinger. Samarbeidet omfatter flere faglige områder; NID bidrar med målrettet kapasitetsbygging, inkludert opplæring av dokumentgranskere og støtte ved økt sakstilfang eller særskilte belastningssituasjoner og evaluering av ID-arbeidet i PU. Det er også etablert samarbeid innen ID-relatert etterretning i tillegg til løpende informasjonsutveksling og koordinering gjennom faglige nettverk.

Politidistriktene har en operativ rolle i ID-arbeidet, særlig i saker om opphold, asyl, bort- og utvisning og grensekontroll. Som aktører i identitetskontroll og ID-fastsettelse i utlendingssaker er politidistriktene en sentral målgruppe for NIDs tjenester. *Politidistriktene er blant NIDs primære brukere av ID-kurs, fagkompetanse og støtte. NID er politidistriktenes støtte når det gjelder dokumentundersøkelser i forvaltningssporet. Dokumentlaboratoriet foretar ekthetsvurderinger av alle typer reise-, identitets- og underliggende dokumenter på forespørsel.*

Statens vegvesen har ansvar for utstedelse av førerkort, som også benyttes som et ID-dokument i mange sammenhenger. Selv om førerkortet ikke er et primært identitetsbevis på linje med pass og nasjonalt ID-kort, inngår det i den samlede identitetsforvaltningen og er avhengig av korrekt identitetsfastsettelse ved utstedelse. Statens vegvesen har kontrollmyndighet etter vegtrafikkloven og må i denne sammenheng ha grunnleggende kompetanse i ID-kontroll for å vurdere ekthet og gyldighet av norske og utenlandske førerkort. Ved mistanke om forfalskning eller straffbart forhold involveres politiet. *Vegvesenet benytter NIDs tjenester ved behov, blant annet ID-faglig rådgivning, bistand i enkeltsaker og opplæring, særlig knyttet til identitetskontroll og*

dokumentvurdering. NID har særlig bidratt til å bygge opp Vegvesenets første- og andrelinjekapasitet. Statens vegvesen deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat.

NAV forvalter ytelser og tjenester som forutsetter korrekt identitet. NAV Kontroll arbeider særlig med forebygging og avdekking av trygdesvindler, inkludert kontroll og vurdering av identitet i saker som bygger på utenlandske underlagsdokumenter brukt i Norge. *NAV er en relevant bruker av NIDs kompetanse og tjenester, men samarbeidet er per i dag sporadisk og består hovedsakelig av enkelthenvendelser særlig knyttet til vurdering av utenlandske underlagsdokumenter. NAV deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat.*

Folkeregisteret er en sentral aktør i ID-forvaltningen og utgjør grunnlaget for fastsettelse og forvaltning av personers identitet i Norge. Registeret forvaltes av Skatteetaten og inneholder grunnleggende identitetsopplysninger som personnummer, navn, fødselsdato, kjønn og sivilstatus. Korrekt identitetsfastsettelse i Folkeregisteret er avgjørende for en rekke offentlige tjenester og rettigheter, og kvaliteten i registeret er tett knyttet til kvaliteten på ID-kontroll og dokumentasjon som legges til grunn i andre deler av forvaltningen.

Skatteetaten har en sentral rolle i ID-forvaltningen gjennom Folkeregisteret og tildeling av fødsels- og D-nummer, som er grunnleggende for identitetsforvaltningen i Norge. Gjennom Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA), i samarbeid med Arbeidstilsynet, UDI og politiet, gjennomføres ID-kontroll og registrering av utenlandske arbeidstakere. *Det er et faglig sammenfall mellom Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere og NID, og det ID-faglige samarbeidet skjer primært gjennom etablerte nettverk og faglige arenaer, blant annet deltakelse i Skatteetatens «ID-forum Østlandet». SUA er også en relevant målgruppe for kurs og kompetansetiltak i regi av NID. Skatteetaten bruker NIDs rådgivningstjeneste til bistand primært på underlagsdokumenter. Etaten har et ønske om utvidet samarbeid på enkeltsaker og jobber med utarbeidelse*

av en databehandleravtale. Skatteetaten deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat.

Tolletaten har en viktig rolle i ID-arbeidet gjennom kontroll av personer og varer ved grensepassering. I arbeidet med å forebygge og bekjempe smugling og annen grensekryssende kriminalitet er korrekt identitetskontroll en sentral forutsetning. Etaten bidrar til å avdekke misbruk av identitet og dokumenter i grensesituasjoner og er en relevant aktør i det samlede arbeidet med identitet, sikkerhet og kontroll. *Det er ikke etablert et fast samarbeid mellom Tolletaten og NID, men Tolletaten oversender informasjon om avdekket ID-misbruk til NID. Tolletaten fungerer dermed som en viktig aktør for situasjonsforståelse på ID-feltet. Etaten kan også ha behov for ID-faglig støtte i form av undervisning, rådgivning og bistand i enkeltsaker.*

Helsemyndighetene (som Helsedirektoratet og helseforetakene) er avhengige av korrekt identitetsfastsettelse for å sikre forsvarlig helsehjelp, korrekt journalføring og tilgang til helsetjenester. Dette gjelder særlig for personer uten norsk fødsels- eller D-nummer, som asylsøkere, migranter og utlendinger på korttidsopphold. I slike tilfeller må identitet verifiseres på basis av tilgjengelig dokumentasjon og opplysninger. Helsedirektoratet har også ansvar for godkjenning av utenlandske utdanningspapirer og attester, hvor identitetsavklaring kan være relevant. *Samarbeidet med NID er i dag sporadisk og består hovedsakelig av enkelthenvendelser, for eksempel arbeidet med evaluering av ID-arbeidet i forbindelse med pakistanske farmasøyter. Helsedirektoratet er en relevant målgruppe for kurs og kompetansetiltak i regi av NID. Helsedirektoratet deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat.*

Kystvakten er en del av Sjøforsvaret og har ansvar for kontroll og myndighetsutøvelse i norske havområder, inkludert grensekontroll til sjøs med kontroll av fartøy og personer i norske farvann. I denne sammenheng bistår Kystvakten også politiet og Tolletaten ved behov. Identitetskontroll er relevant i forbindelse med

kontroll av fartøy, mannskap og aktivitet til sjøs og ved håndheving av regelverk knyttet til sikkerhet, adgang og lovlig virksomhet. ID-relaterte problemstillinger kan også oppstå i tilknytning til sjøfart, inkludert spørsmål om mannskapsdokumentasjon og sjømannsbøker. Selv om Kystvakten ikke har et primært ansvar for identitetsforvaltning, er korrekt identitetsfastsettelse en viktig forutsetning for trygg ferdsel, effektiv kontroll og forebygging av uønskede hendelser til sjøs. *NID gir årlig opplæring til Kystvakten. Kystvakten deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat.*

Brønnøysundregistrene har en sentral rolle i identitetsforvaltningen gjennom forvaltning av en rekke nasjonale registre der korrekt identitet er en grunnleggende forutsetning. Dette gjelder blant annet Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Frivillighetsregisteret, hvor enkeltpersoner registreres som eiere, styremedlemmer, daglige ledere eller signaturberettigede. Feil eller misbruk av identitet i disse registrene kan få betydelige rettslige og økonomiske konsekvenser, og Brønnøysundregistrene er derfor avhengige av pålitelig identitetsfastsettelse og samspill med øvrige aktører i ID-forvaltningen. *Det er ikke etablert et fast samarbeid mellom Brønnøysundregistrene og NID utover at Brønnøysundregistrene deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat. Brønnøysundregistrene er en relevant målgruppe for kurs og kompetansetiltak i regi av NID.*

Sivil klareringsmyndighet (SKM) har ansvar for personkontroller og sikkerhetsklarering av personer som skal gis tilgang til graderte opplysninger eller sikkerhetskritiske funksjoner. Arbeidet er avhengig av korrekt identitetsfastsettelse, blant annet pålitelig identitetsgrunnlag, dokumentasjon og historikk. ID-kvalitet er derfor en sentral forutsetning for SKMs vurderinger, særlig i saker som gjelder personer med utenlandsk bakgrunn eller sammensatte identitetsforhold. *Det er ikke etablert et fast samarbeid mellom SKM og NID utover at de deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat.*

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er Norges nasjonale sikkerhets- og etterretningstjeneste med ansvar for å forebygge og etterforske trusler mot rikets sikkerhet, herunder terrorisme, ulovlig etterretning og annen sikkerhetstruende virksomhet. PST har ikke et generelt forvaltningsansvar i ID-arbeidet, men identitet inngår i trusselvurderinger og sikkerhetsrelaterte saker. *PST er sporadisk og konsulterende bruker av NIDs rådgivnings- og dokumenttekniske kapasitet.*

Utrykningspolitiet (UP) har nasjonalt ansvar for trafikkisikkerhet, kriminalitetsbekjempelse på vei og beredskap, og gjennomfører jevnlig kontroll av identitetsdokumenter, blant annet førerkort og annen legitimasjon, som del av sitt operative arbeid. UP er en viktig førstelinjeaktør i identitetskontroll, der identitet ofte må avklares raskt. *UP benytter NIDs rådgivningstjeneste for bistand i kontrollsituasjoner, og det er etablert samarbeid om opplæring i ID-arbeid for UP. Når UP-mannskapene returnerer til sine politidistrikter etter endt UP-tjeneste, tar de med seg ID-kompetanse og -erfaring tilbake.*

Politi høgskolen (PHS) har en sentral rolle i utdanning og kompetanseutvikling i politiet og har grenseflater mot NID innen undervisning, fagutvikling og metodikk på ID-feltet. *PHS og NID samarbeider om kompetanseutvikling og undervisning, men samarbeidet er i dag begrenset. Det gjennomføres årlige koordineringsmøter mellom PHS og NID for å utveksle erfaringer, samordne innhold og bidra til å unngå overlappende eller dublerende opplærings tiltak. Det er potensial for et mer strukturert samarbeid, særlig knyttet til felles faglige standarder og en helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling på ID-området.*

Nasjonalt kompetansesenter for grensekontroll (NKG) er politiets nasjonale kompetansemiljø for grensekontroll, lokalisert ved Oslo lufthavn Gardermoen og organisatorisk plassert i Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) i Øst politidistrikt. NKG har både lokale og nasjonale oppgaver, og spiller en sentral rolle i politiets arbeid med grensekontroll innenfor Schengen-samarbeidet. Senteret har ansvar

for fagutvikling og opplæring innen grensekontroll, blant annet ID-spesialister, Schengen-instruktører og fagledere. NKG er en viktig aktør i ID-forvaltningen gjennom sitt arbeid med kontroll av reisedokumenter og identitet ved grensen og har grenseflater mot NID innen metodeutvikling, opplæring og faglige vurderinger. *Det er noe faglig samhandling mellom NID og NKG, blant annet gjennom Schengen-kontakt møter, men samarbeidet er begrenset. Det er potensial for tettere og mer systematisk samhandling, gitt de overlappende faglige berøringspunktene og det felles ansvaret for identitetsrelaterte utfordringer.*

A-krimsentrene er et tverretatlig samarbeid mellom Arbeidstilsynet, NAV og Skatteetaten, etablert for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Korrekt identitetsfastsettelse er en sentral forutsetning for arbeidet, særlig knyttet til avdekking av falsk identitet, misbruk av identiteter og bruk av uriktige eller mangelfulle ID-opplysninger i arbeidsforhold. Skatteetaten bidrar blant annet med oversendelse av informasjon om ID-relaterte avvik og misbruk til etterretningsformål og fungerer som en viktig sensor i det samlede arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, NAV og Tolletaten for å styrke kunnskapsgrunnlaget i bekjempelsen av alvorlig og organisert kriminalitet. Identitet spiller en sentral rolle i NTAES' analyser, siden ID-misbruk ofte inngår som et ledd i økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og annen samfunnsskadelig virksomhet. NTAES er avhengig av korrekt og sammenstilt informasjon om identitet på tvers av sektorer og er dermed indirekte avhengig av kvaliteten på den nasjonale identitetsforvaltningen. *Gjennom etterretningssamarbeidet med Kripas har NID samarbeidet og bidratt til analyser og rapporter som omhandler identitetsmisbruk. Identitetsmisbruk er en horisontal driver for organisert kriminalitet, og NTAES er derfor en viktig kilde til et helhetlig bilde av hvordan dette legger til rette for arbeidslivskriminalitet.*

Bank og finansnæringen – Bankene har ansvar for utstedelse og forvaltning av BankID basert på kunde- og identitetskontroll i tråd med hvitvaskingsregelverket. Utstedelse forutsetter tilstrekkelig identitetsfastsettelse, og bankene er avhengige av offentlig fastsatt identitet som grunnlag. Kundeforhold og/eller BankID kan bygge på identitetskontroll og identitetsfastsettelse utført av norske myndigheter, men også på gyldig identitetsdokumentasjon utstedt av utenlandske myndigheter. Bankene har et selvstendig ansvar for å vurdere kvaliteten og påliteligheten til identitetsgrunnlaget, og for å håndtere risiko knyttet til feilaktig eller falsk identitet. *Samarbeidet mellom bank- og finansnæringen og NID er begrenset og i hovedsak sporadisk. Finans Norge deltar i det faglige samarbeidsnettverket kalt «ID-nettverket», der NID er sekretariat. Enkelte aktører i finansnæringen har fått tilgang til NIDs tjenester gjennom senterets portal. NID har i tillegg blitt kontaktet i forbindelse med endringer i hvitvaskingsregelverket.*

Forsikringsbransjen er en sentral privat aktør i identitetsforvaltningen med behov for korrekt identitetsfastsettelse i forbindelse med tegning av forsikringer, skadebehandling og forebygging av forsikringssvindel. Feil eller uklar identitet kan få betydelige økonomiske konsekvenser og undergrave tilliten til ordningene. Forsikringsselskapene er derfor avhengige av sikre ID-prosesser, pålitelige ID-dokumenter og verifiserbar informasjon og har i enkelte saker behov for ID-faglig bistand, særlig ved bruk av utenlandske dokumenter eller mistanke om identitetsmisbruk. *Det er ikke etablert samarbeid mellom forsikringsbransjen og NID.*

Et komplekst aktørbilde med uklare grenseflater og manglende helhetlig styring

Oversikten over aktørene illustrerer bredden i det norske identitetsarbeidet og hvor mange sektorer som berøres av identitetsrelaterte problemstillinger. Samtidig viser den at ansvaret er fordelt på en rekke virksomheter med ulike roller og oppgaver.

Identitetsarbeidet i Norge involverer et stort antall aktører med til dels uklare grenseflater, og oppgavene

løses i hovedsak sektorvis. Manglende felles styring og koordinering har over tid bidratt til overlappende ansvar, parallelle oppgaver og unødig dobbeltarbeid, slik en rekke rapporter har påpekt (Oxford Research, 2013; PwC, 2012, 2013; NID, 2011; 2014; 2016; 2024, Capgemini Invent, 2019; NTAES, 2023; SODI, 2025).

Det finnes ingen samlet nasjonal styringsmodell for identitetsarbeidet. Det gir utydelige linjer for fagansvar og utvikling. Samarbeidet er i stor grad prosjektbasert og ad hoc, fremfor forankret i permanente og formaliserte strukturer, og det mangler felles prioriteringer og overordnede mål.

Fraværet av et tydelig faglig tyngdepunkt i identitetsforvaltningen har bidratt til ulik forståelse av hva identitetsarbeid omfatter. Ulike begreper, manglende standardiserte metoder og verktøy og sektorvise løsninger med begrenset sammenheng, har resultert i varierende kvalitet og svekket helhetlig ansvar og kontroll i identitetsforvaltningen.

2.2 Nasjonalt ID-senter

2.2.1 Behovet for- og etableringen av Nasjonalt ID-senter

NID ble etablert for å møte langvarige utfordringer i politiet og utlendingsforvaltningen knyttet til fragmentert identitetsarbeid, manglende samordning og fravær av en felles, systematisk tilnærming til kunnskapsutvikling og kvalitet i identitetsfastsettelsen.

Allerede i SVAR-rapporten fra 2007 ble det pekt på behovet for mer helhetlig styring av identitetsforvaltningen og risiko for ineffektiv ressursbruk som følge av parallelle styringslinjer. Rapporten lanserte også ideen om et nasjonalt ID- og dokumentasjons-senter som kunne samle kompetanse og støtte etater med ansvar for identitetsavklaringer. Senere utredninger, blant annet en rapport fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justisdepartementet (2008), pekte på behovet for bedre samordning og tydeligere ansvar i arbeidet med identitetsfastsettelse og tvangsreturer, og fremhevet nødvendigheten av forbedret informasjonsflyt og en mer helhetlig tilnærming gjennom hele prosesskjeden.

På bakgrunn av dette besluttet Justisdepartementet i 2008 å utrede etableringen av et nasjonalt ID-senter. En bredt sammensatt arbeidsgruppe anbefalte i 2009 å opprette NID, og regjeringen fattet samme år beslutning om etablering. I etterkant ble mål, oppgaver og organisatorisk plassering nærmere avklart. NID ble etablert høsten 2010 som et faglig selvstendig ekspertorgan administrativt underlagt POD.

2.2.2 Nasjonalt ID-senter i dag Nasjonalt ID-senter

NID er et faglig selvstendig ekspertorgan med ansvar for å styrke kvaliteten på identitetsarbeidet som utføres av utlendingsmyndighetene, politiet og andre offentlige organer som Tolletaten og Skatteetaten. Senteret er administrativt underlagt POD.

Senteret utvikler metoder, verktøy og kunnskapsgrunnlag som kan brukes for å avklare identiteten til utlendinger som kommer til eller oppholder seg i Norge. Senteret bidrar til økt kvalitet og ensartet praksis i identitetsforvaltningen.

Rolle og mandat

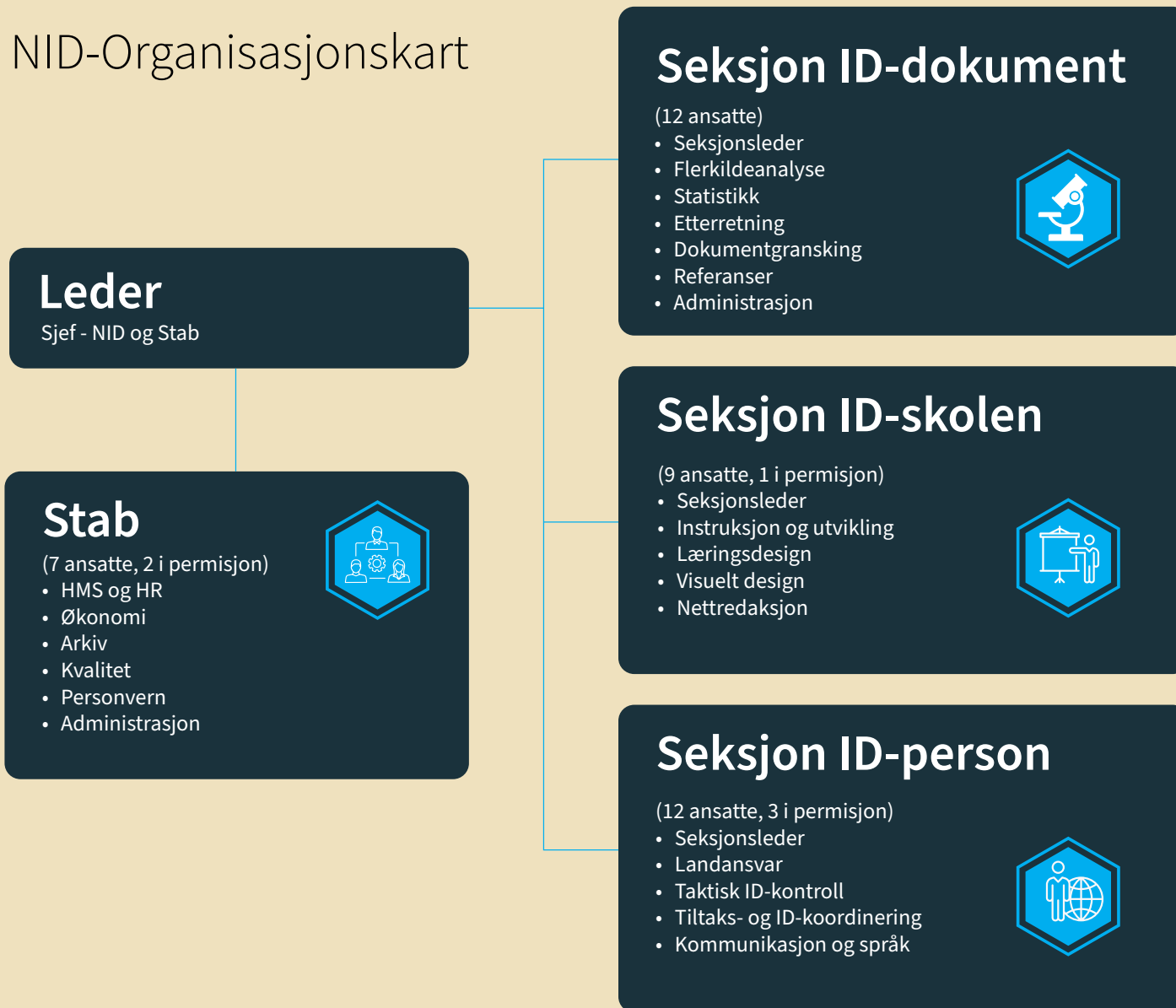
Justis- og politidepartementet (nå Justis- og beredskapsdepartementet) fastsatte 15. november 2010 en instruks for senteret, sist endret 15. februar 2013. Instruksen angir fire hovedoppgaver:

- Yte bistand og rådgivning på generelt grunnlag og i enkeltsaker
- Innhente, bearbeide, dele og utvikle kompetanse
- Koordinere fag- og metodeutvikling knyttet til identitets- og dokumentasjonsarbeidet i utlendingsforvaltningen
- Evaluere dagens ID-arbeid, kompetanse med videre

NID skal gi råd og yte bistand i prinsipielle og komplekse spørsmål både etter forespørsel og på eget initiativ. Senteret fattet ikke beslutninger i enkeltsaker, men utarbeider sakkyndige vurderinger og innhenter

→ Organisasjonskart NID april 2026.

NID-Organisasjonskart



og gjør tilgjengelig informasjon som kan inngå i beslutningsgrunnlaget for ansvarlige myndigheter.

Arbeid og faglig virksomhet

Utlendingsforvaltningen kan søke råd og oversende saker til NID for blant annet dokumenttekniske undersøkelser, vurderinger av registreringsprosesser, ID-relatert landkunnskap, identitetsfastsettelse og risikofaktorer knyttet til ID-misbruk.

NID har etablert et dokumentteknisk laboratorium på et høyt internasjonalt nivå. Laboratoriets kapasitet er tilpasset øvrige nasjonale og internasjonale fagmiljøer og støtter dokumentgranskere innen utlendingsforvaltningen og politiet. NID tilbyr opplæring, kurs og seminarer, fungerer som en faglig sparringpartner og er et bindeledd mellom relevante nasjonale og internasjonale fagmiljøer.

Senteret analyserer utvikling i identitetsmisbruk i Norge, inkludert misbruk av norske pass i utlandet. I samarbeid med Kripos utarbeides etterretningsrapporter som belyser aktuelle trusler og sårbarheter i identitetsforvaltningen.

NID har oppgaver knyttet til identitetsrelatert landkunnskap og tilbyr aktører med oppgaver innenfor identitetskontroll informasjon om utstedelsesprosedyrer av pass og andre identitetsdokumenter i ulike land.

NID utarbeider sakkyndige vurderinger og evaluerer identitetsarbeid, praksis og kompetanse i etatene, inkludert rammebetingelser som påvirker kvaliteten i identitetsforvaltningen. Senteret utvikler veiledere og anbefalinger for beste praksis i identitetsarbeid. Gjennom analyser, etterretningsstøtte og tema-rapporter om ID-misbruk og identitetsrelatert kriminalitet gir NID beslutningsstøtte til myndighetene og bidrar til en kunnskapsbasert videreutvikling av regelverk, metoder og tiltak.

Ressurser

NID har per i dag 33 årsverk fordelt på tre fagseksjoner. Seksjonene ivaretar ulike deler av senterets mandat, blant annet dokumentteknisk

arbeid, analyse- og kunnskapsutvikling og faglig rådgivning og kompetansedeling.

Budsjett

NID har et årlig budsjett på i underkant av 45 millioner kroner. Den økonomiske utviklingen fra 2010 til 2026 dekker i hovedsak prisvekst knyttet til driftskostnader som lønn og pensjon. Senterets oppgaver har økt i kompleksitet, og trusselbildet er mer sammensatt. Dette tilsier at økonomisk utvikling for å styrke senterets tjenester ikke blir ivaretatt.

Fra arbeidsgruppens rapport 2010 (s. 35) om NIDs ressursbehov: «NID har for 2010 fått bevilget 31 millioner kroner for 2010, jf. Prop. 1 S (2009–2010). I forkant av budsjettproposisjonen for 2010 ble det utarbeidet et foreløpig kostnadsoverslag for NID for 2011 og 2012. Etter høstens arbeid med en nærmere oversikt over NIDs oppgaver og funksjoner, har JD med bistand fra POD foretatt nye beregninger, der enkelte tall og årsverk er oppjustert i forhold til de første beregningene. Tilleggsberegningene viser et behov for ca. 43,6 millioner (42 stillinger) for 2011 og ca. 51,1 millioner (51 stillinger). De foreløpige beregningene var på ca. 34 mill (35 stillinger) for 2011 og 44 millioner (46 stillinger) for 2012. Tilleggsberegningene ble spilt inn som konsekvensjusteringer for 2011-budsjettet til Finansdepartementet».

Dagens målgruppe

NID er et ekspertorgan, og målgruppen består primært av offentlige aktører med ansvar for identitetskontroll og registrering av identitetsopplysninger. Dette omfatter særlig politiet, utlendingsforvaltningen (UDI, UNE, UD og PU) og grensekontroll. I tillegg berører senterets fagområde en rekke andre offentlige virksomheter som forvalter eller baserer rettigheter og tjenester på registrert identitet, inkludert Skatteetaten, NAV, kommuner og andre kontroll- og forvaltningsmyndigheter.

NIDs virksomhet har relevans for offentlig forvaltning generelt og også for private aktører som håndterer eller er avhengige av sikre identitetsopplysninger.

3. Kartlegging av Nasjonalt ID-senters rolle i ID-forvaltningen: Dokumentanalyse, intervjuer og interessentundersøkelse

3.1 Kartlegging – dokumentanalyse

Dette kapittelet bygger på gjennomført dokumentanalyse av sentrale rapporter, evalueringer og gjennomganger av identitetsforvaltningen, som alle belyser gjentakende problemstillinger på området. Rapportene og evalueringene understreker behovet for samordning av et fragmentert felt og en nasjonal helhetlig styring av identitetsforvaltningen.

Mange av problemstillingene og behovene som lå til grunn for etableringen av NID i 2010, er også gjeldende i 2026.

Arbeidsgruppens rapport (2010): Etablering av et nasjonalt identitets- og dokumentasjonscenter. Om NIDs mål, oppgaver og plassering

Regjeringen besluttet i 2009 å etablere NID og nedsatte en arbeidsgruppe ledet av politiavdelingen i Justisdepartementet, for å utrede mål, oppgaver og organisatorisk plassering.

Arbeidsgruppens rapport fra 2010 beskriver hvordan ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen før etableringen av NID var fragmentert, med uklar grensedragning mellom aktørene. Dette førte til overlappende og repeterende arbeidsprosesser og ulikt eierskap og prioritering av oppgavene (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 7).

NID ble opprettet fordi forvaltningen manglet «et organ som fremstår som en spydspiss innen identitet og dokumentasjonsvurdering» som kunne heve nivå, kvalitet, kompetanse, informasjonsutveksling og metodeutvikling på ID-feltet. Det var «behov for et

overordnet organ» som kunne se sammenhengen mellom falske identiteter og dokumenter på utlendingsfeltet og kriminalitetsbekjempelse relatert til ID-tyveri, dokumentforfalskning og menneskesmugling (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 3).

Rapporten understreker at «dagens ID-utfordringer og NIDs målsetninger må være styrende for hvilke oppgaver NID skal ha» (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 3).

NID ble primært etablert for å støtte politiet og utlendingsforvaltningen, men arbeidsgruppen åpnet for at målgruppen på sikt kunne utvides til andre offentlige og eventuelt private aktører. Sett i lys av de utfordringer man stod ovenfor på ID-feltet i utlendingsforvaltningen, anbefalte arbeidsgruppen at NID i etableringsfasen skulle bistå utenriksstasjonene, politiet, UDI, UNE og IMDi og samarbeide med Landinfo, Kripos, PST og politiet generelt (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 3).

Det ble vist til behov på sikt for å utvide målgruppen til toll-, vigself-, skatte-, og helsemyndighetene og NAV samt eventuelt banker og forsikringsselskaper.

Rapporten viser her til erfaringer fra Nederland og Storbritannia, hvor identitetsarbeidet først ble styrket innen utlendingsforvaltningen før det senere ble utvidet til andre sektorer (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 17).

Et sentralt tema var organisatorisk plassering. Arbeidsgruppen vurderte flere alternativer, blant annet

Kripos og PU, og la til grunn at plasseringen måtte sikre måloppnåelse, høy faglig ekspertise, legitimitet, tillit og uavhengighet (Arbeidsgruppens rapport, 2010). NID ble derfor etablert som et faglig selvstendig forvaltningsorgan administrativt under POD.

Økonomisk og faglig selvstendighet ble fremhevet som avgjørende for måloppnåelse. Arbeidsgruppen understreket behovet for at NID sikres tilstrekkelige midler, og at NIDs budsjett ikke skulle «forsvinne inn» i et eksisterende organ grunnet behovet for omprioriteringer, nedskjæringer mv. (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s.4, s.26).

Rapporten tydeliggjør at identitetsarbeid ikke kan forstås gjennom separate forvaltnings- og straffesaksfor. Erfaringer fra Nederland viser at «kun når disse to felt sees i sammenheng [...] er det mulig å få det fulle bildet nasjonalt» (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 11).

Arbeidsgruppen anbefalte også at flere oppgaver burde legges til NID, blant annet godkjenning av utenlandske reisedokumenter (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 14). Det ble foreslått at NID skulle bistå departementet med analyser av betydning for regelverks- og politikutforming og rapportere dersom gjeldende regelverk hindrer gjennomføring av NIDs arbeid. I tillegg ble det foreslått at NID skulle initiere risikobaserte stikkprøvekontroller av dokumenter (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 17, 21).

Arbeidsgruppen anbefalte også en evaluering av NID etter en viss driftstid for å vurdere funksjon, oppgaver og behov for endringer i lys av utviklingen på utlendingsfeltet (Arbeidsgruppens rapport, 2010, s. 4).

Samlet viser arbeidsgruppens rapport fra 2010 et fragmentert ID-arbeid preget av uklare grenseflater, overlappende prosesser og manglende felles prioritering. Flere av disse utfordringene gjenfinnes fortsatt i dagens identitetsforvaltning og underbygger behovet for tydeligere styring, sterkere virkemidler og en mer helhetlig tilnærming.

PwC (2012, 2013) Evaluering av Nasjonalt ID-senter

I forbindelse med etableringen av NID besluttet Justisdepartementet at det skulle gjennomføres en uavhengig evaluering av senterets oppstart og tidlige drift. Formålet var å vurdere om NID fungerte etter hensikten og om det var behov for endringer i rammebetingelser, oppgaver eller funksjoner. Evalueringene ble gjennomført av PricewaterhouseCoopers (PwC) i 2012 og 2013.

Samlet gir rapportene et tidlig og grundig bilde av strukturelle utfordringer som preget NIDs første år og norsk identitetsforvaltning.

PwC påpekte at ID-forvaltningen hadde en uklar forståelse av NIDs rolle, og at NID manglet nødvendige formaliserte fullmakter, særlig i grensesnittet mot politiet, UDI og andre sentrale etater. Selv om NID var etablert som et nasjonalt kompetansesenter, hadde ikke senteret et tydelig styringsmandat, og rollen var lite institusjonalisert i den overordnede styringsstrukturen for identitetsforvaltningen. Manglende myndighet førte til at NIDs faglige anbefalinger ikke alltid ble fulgt, og dette svekket senterets evne til å fungere som et effektivt premissgivende organ på ID-området. «Myndighetene må (...) tilrettelegge for at NID kan få den nøkkelrollen innen id området som var forutsetningen for opprettelsen. Slik satsingen fremstår i dag, kan den oppfattes å ha en svak forankring» (PwC, 2012, s.4).

PwC anbefalte at NID burde organiseres direkte under Justisdepartementet for å sikre senteret nødvendig autoritet, tydeligere styringslinjer og en sterkere posisjon i den nasjonale identitetsforvaltningen.

PwC, 2012, 2013

PwC viste til at verken Justisdepartementet eller POD klarte å etablere en tydelig styringsdialog med NID. Senteret mottok uklare styringssignaler, og dialogen mellom etatene hadde ikke funnet sin endelige form (PwC, 2012; PwC, 2013).

PwC pekte også på at den organisatoriske plasseringen og de uavklarte grenseflatene mot andre ID-aktører skapte betydelige utfordringer for NID. Plasseringen under POD ga ikke NID fullmakter, tilganger eller et faglig handlingsrom som var nødvendig for å fylle rollen som nasjonalt kompetansesenter. Samtidig var ansvars- og rollefordelingen mellom NID, Kripos, PU, UDI og Landinfo uklar. Det førte til overlappende oppgaver, fragmentert samarbeid og begrenset informasjonsflyt. På denne bakgrunnen anbefalte PwC at NID burde organiseres direkte under Justisdepartementet, for å sikre senteret nødvendig autoritet, tydeligere styringslinjer og en sterkere posisjon i den nasjonale identitetsforvaltningen. En slik organisering ville også være hensiktsmessig å knytte til en utvidelse av NIDs brukergruppe utenfor politiet og utlendingsforvaltningen (PwC, 2013, s. 56).

Flere av disse utfordringene gjør seg fortsatt gjeldende i dag. Til tross for senere justeringer og økt bevissthet om behovet for samordning preges identitetsforvaltningen fortsatt av utydelige roller, manglende fullmakter og et styringsapparat som ikke fullt ut understøtter en helhetlig nasjonal tilnærming. Dette underbygger behovet for tydeligere styring og sterkere virkemidler for NID.

Oxford Research (2013) – Behov for en felles innsats

I en rapport fra 2013 konkluderte Oxford Research med at Norge manglet en helhetlig identitetsforvaltning, og at identitetsarbeidet var fragmentert og uten koordinering.

Oxford Research sin rapport *Behov for felles innsats* (2013), bestilt av UDI, undersøkte hvordan identitetsarbeid ble praktisert på tvers av etater som Skatteetaten, NAV og finansnæringen og vurderte utfordringer og behov for bedre koordinering. Rapporten dokumenterte en grunnleggende fragmentert

identitetsforvaltning, der etater arbeidet med identitetsvurderinger uten felles rammer, metodikk eller kunnskapsdeling. Dette resulterte i ulik praksis, varierende standarder og manglende prosedyrer for håndtering av usikker identitet.

Samlet pekte rapporten tydelig på behovet for styrket koordinering, felles standarder og en sterkere overordnet struktur. Dette samsvarer med problemstillinger som i stor grad er gjeldende også i dagens identitetsforvaltning.

Capgemini Invent (2019) Områdegjennomgangen av identitetsforvaltningen og DFØs (2025) Ettorevaluering av områdegjennomgang av ID-forvaltningen fra 2019

Områdegjennomgangen av identitetsforvaltningen (2019) hadde som formål å vurdere om ID-forvaltningen var hensiktsmessig organisert og om tjenestene ble levert effektivt, sikkert og brukervennlig.

Gjennomgangen pekte på at styringen av ID-forvaltningen er sektoriell og fragmentert med ansvar og oppgaver fordelt på elleve departementer og underliggende etater. ID-bevis, registre, regelverk og kompetanse er i stor grad utviklet for å ivareta sektorielle behov, ikke helheten. Samtidig er ID-forvaltningen i sin natur tverrsektoriell og krever koordinering og samhandling, men i praksis arbeider aktørene i stor grad ut fra egne behov og prioriteringer, med begrenset samordning. Det finnes ingen samlet eier eller premissgiver for ID-feltet, og for de fleste aktørene er ID en sideaktivitet, ikke en kjerneoppgave, selv om mange er involvert i ulike deler av ID-prosessen (Capgemini Invent, 2019, s.161-162). Utover NID har ingen aktører ID som kjerneoppgave.

Konsekvensen er at det i liten grad gjøres helhetlige vurderinger, gis overordnede føringer eller tas prinsipielle beslutninger på tvers av sektorer. Det er heller ikke lagt til rette for samlet styring basert på kostnader, brukertilfredshet eller sikkerhet (Capgemini Invent, 2019, s. 66, 162, 163).

Gjennomgangen identifiserte behov for en overordnet og regjeringsforankret strategi, tydeligere ansvars-

forhold og et klarere nasjonalt styringsgrep. Det ble reist spørsmål om eierskap og organisering, inkludert hvorvidt det bør etableres et eget direktorat eller en statlig enhet med samlet ansvar for identitetsfeltet (Capgemini Invent, 2019, s. 14).

Det ble anbefalt at Justisdepartementet skulle gis et helhetlig ansvar for ID-forvaltningen, inkludert formelt forvaltningsansvar for utvalgte ID-relaterte regelverk og et tydelig mandat og virkemidler til å ivareta en samordnende og premissgivende rolle. Det ble også foreslått å utrede etableringen av en ny landsdekkende etat under departementet. Anbefalingen ble ikke fulgt opp i etterfølgende beslutninger (DFØ, 2025).

Etterevalueringen fra DFØ (2025) viser at oppfølging og gevinstrealisering har vært svak. Til tross for igangsatte tiltak er det ikke identifisert tydelige gevinster i form av økt effektivitet, sikkerhet eller brukervennlighet, blant annet fordi flere tiltak ikke er ferdigstilt eller må ses i sammenheng.

SODI-rapporten (2025) Helhetlig, trygg og inkluderende digital identitetsforvaltning i Norge

Forskningsprosjektet *Samfunnssikkerhet og digitale identiteter* (SODI) ved Universitetet i Oslo undersøker hvordan digital identitet er i ferd med å bli en nøkkelinfrastruktur med betydning for rettssikkerhet, inkludering, sikkerhet og samfunnsberedskap. Til tross for dette mangler Norge en helhetlig strategi for digital identitetsforvaltning (SODI-prosjektet, 2025).

I rapporten *Helhetlig, trygg og inkluderende digital identitetsforvaltning i Norge (2025)* identifiserer SODI-prosjektet strukturelle utfordringer som forklarer hvorfor dagens digitale identitetsforvaltning ikke fungerer tilfredsstillende. Ansvarsforholdene er fragmenterte, og det mangler en samlet, helhetlig strategi som omfatter både offentlig og privat sektor. Mangelfull samordning svekker rettssikkerhet, inkludering og samfunnssikkerhet. Utfordringene ble identifisert allerede i Områdegjennomgangen fra 2019, men er fremdeles ikke løst.

SODI viser til visjonen som Koordineringsorganet for ID-forvaltning (KoID)¹ har etablert for en robust identitetsforvaltning: *én person – én identitet i Norge*, rett til å dokumentere identitet både fysisk og digitalt og et system hvor ingen skal utsettes for ID-tyveri eller kunne operere med falske identiteter. Til tross for en klar visjon mangler det et effektivt styrings- og gjennomføringsapparat for å realisere målsetningene (SODI-prosjektet, 2025, s.11).

Rapporten viser også til at sentrale aktører, blant annet UDI og KoID, i 2024 etterlyste bedre koordinering og tydeligere styringsstruktur i brev til departementene. Det advares om at dagens fragmenterte struktur gir svak strategisk styring og utilstrekkelig demokratisk forankring.

I rapporten understrekes det at innføringen av eIDAS 2.0² og de kommende europeiske digitale identitetslommebøkene (EUDI Wallets) representerer et strategisk veiskille. Valgene norske myndigheter gjør nå, vil ha stor betydning for om landet lykkes med å skape en trygg, helhetlig og inkluderende identitetsforvaltning eller om dagens utfordringer vil forsterkes i årene som kommer (SODI-prosjektet, 2025).

1 KoID er en koordineringsgruppe for identitetsforvaltning (KoID) etablert i 2018 grunnet behov for bedre koordinering innen identitetsforvaltning med deltakere fra Digdir, NAV, POD, Skatteetaten og UDI. KoID er en rådgivende koordineringsgruppe som bidrar med innspill og råd til hvordan identitetsforvaltningen mest hensiktsmessig kan samordnes. Ledelsen av KoID går på rundgang mellom de ulike virksomhetene, og for tiden er det UDI som leder koordineringsgruppen. <https://www.digdir.no/digital-identitet/nasjonalt-og-internasjonalt-samarbeid-pa-eid-omradet/7312>

2 Forordningen European Digital Identity Framework (eIDAS 2.0) er vedtatt i Europaparlamentet og vil få stor betydning for elektronisk identifikasjon og digital samhandling mellom borgere, offentlig sektor og næringsliv i Europa. En sentral del av regelverket er innføringen av europeiske digitale identitetslommebøker, som skal gi borgere mulighet til å dokumentere identitet og dele verifiserte opplysninger på tvers av landegrenser. <https://www.digdir.no/digital-identitet/et-viktig-skritt-naermere-digital-lommebok/5559>

Rapporten peker også på behovet for sterkere kontroll, tilsyn og kvalitetssikring i ID-forvaltningen (SODI-prosjektet, 2025, s. 17–18, 148–149). NID, en av to aktører som har ID som kjerneoppgave, har i dag en begrenset rolle i dette arbeidet (SODI-prosjektet, 2025, s. 118).

SODI-prosjektet peker spesielt på fraværet av gode tilbakemeldingsmekanismer og effektive sanksjoner for aktører som ikke etterlever føringer eller avgjørelser. Dette svekker helheten i systemet. Behovet for tydeligere kontrollmekanismer og et mer forpliktende tilsyn løftes frem (SODI-prosjektet, 2025).

NTAES-rapporten (2023) Registermanipulasjon – En kartlegging av misbruk og sårbarheter i norske registre
Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)³ utarbeider felles trusselvurderinger basert på informasjon fra blant annet politiet, Skatteetaten, NAV, Arbeidstilsynet og Tolletaten.

NTAES-rapporten (2023) om registermanipulasjon avdekker sårbarheter som illustrerer konsekvensene av at forvaltningen mangler et helhetlig samfunnsperspektiv. Etatenes risikovurderinger er ofte snevre og sektororienterte. Tiltak vurderes ut fra egne behov og prosesser uten at man ser konsekvenser på tvers av sektorer. Denne mangelen på samfunnsperspektiv fører til at brukervennlighet og raske tjenester prioriteres fremfor robuste kontrollmekanismer, noe som åpner for misbruk av registre og identiteter.

Rapporten viser at delingen av informasjon og metadata mellom etater er begrenset og lite strukturert, slik at viktige signaler om misbruk, uregelmessigheter eller mistanker ikke fanges opp i tide. Registerfeil blir stående urettet i grunnlagsregistre og gjenbrukes av andre aktører som forutsetter at opplysningene er korrekte. Slik forplanter feil seg i hele

systemet og kan påvirke vedtak og rettigheter over tid (NTAES, 2023).

Konsekvensene er betydelige: Registermanipulasjon truer tilliten til offentlige registre, svekker rettssikkerheten og fører til økonomiske tap gjennom blant annet feilutbetalinger, tapte skatteinntekter og økt rom for økonomisk kriminalitet. Rapporten viser dermed at fragmentert ID-forvaltning og manglende helhetlig samfunnsperspektiv ikke bare skaper ineffektivitet, men også systemiske sårbarheter som undergraver både sikkerhet og samfunnsberedskap.

NID (2011) Kartleggingsprosjektets sluttrapport

Svakheter i ID-arbeidet har blitt identifisert i tidligere rapporter og kartlegginger, for eksempel at det ble benyttet uklare begrep som er delvis overlappende og ikke alltid definerte. Blant annet i 2011 ble behovet for «begrepsavklaring og et felles begrepsapparat» identifisert i NIDs kartleggingsprosjekts sluttrapport (2011): «Det er et premiss at alle har lik oppfatning av hva som er en sikker identitet og hva som legges i de ulike begrepene». Det ble identifisert et «behov for en gjennomgang av regelverket på identitets- og dokumentasjonsfeltet, da aktørene i utlendingsforvaltningen tolker begrepene ulikt». Ett av forslagene til tiltak var «Bedre definisjoner av hva som ligger i eksempelvis 'dokumentert' identitet' (...), og det ble identifisert et «behov for å forskriftsfeste begreper for å sikre felles forståelse».

Flere av problemstillingene som ble identifisert i 2011, gjør seg fortsatt gjeldende. Ulik begrepsbruk og varierende forståelse av sentrale terskler i ID-arbeidet er fortsatt en utfordring på tvers av aktører.

NID (2014) Kartlegging av ID-arbeid, sluttrapport

NIDs sluttrapport *Kartlegging av ID-arbeid* fra 2014 ga et samlet bilde av identitetsarbeidet i utlendingsforvaltningen. Rapporten avdekket flere strukturelle svakheter, særlig knyttet til at ID-arbeidet i stor grad fremstod som fragmentert, både organisatorisk og metodisk, med betydelige variasjoner i praksis, kompetanse og prioritering mellom etater og mellom nivåer. Mangelen på en felles og helhetlig forståelse av

3 Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ble etablert i 2016 for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet ved å samle informasjon fra politiet, Skatteetaten, NAV, Arbeidstilsynet og Tolletaten.

identitetsarbeidet som et sammenhengende forvaltningsområde bidro til redusert kvalitet i identitetsfastsettelsen og økt risiko for feil og ulik praksis.

Et sentralt funn var at kompetansen innen ID-vurderinger varierte betydelig, og at opplæringen ofte var uformell og lokalt forankret, uten felles standarder eller minimumskrav. Dette bidro til ulik kvalitet i vurderingene og gjorde forvaltningen sårbar for personavhengighet. Rapporten pekte på behovet for systematisk og strukturert kompetanseutvikling på tvers av etater, samt tydeligere faglig ledelse innen ID-feltet.

Det ble pekt på manglende ledelsesforankring som en gjennomgående utfordring. ID-arbeid fremstod ofte som underprioritert i styringsdialoger og ressursallokering til tross for at korrekt identitetsfastsettelse er en grunnleggende forutsetning for rettssikkerhet, kontroll og effektiv saksbehandling. Uten tydelige styringssignaler og klare forventninger fra overordnet nivå blir oppfølging av anbefalinger og forbedringstiltak i stor grad frivillig.

Rapporten viste også at samarbeid og informasjonsdeling mellom etatene var utilstrekkelig. Uklare roller, ulike systemer og begrenset deling av relevant ID-informasjon førte til dobbeltarbeid og tap av kunnskap. Dette svekket forutsetningene for en helhetlig tilnærming til identitet gjennom hele saksløpet.

Disse problemstillingene fremstår i stor grad fortsatt som relevante i dag. Til tross for ulike tiltak og utviklingsprosesser siden rapporten ble utarbeidet, er mange av de strukturelle utfordringene knyttet til helhetlig styring, kompetanse, rolleavklaring og forpliktende samhandling i identitetsarbeidet fremdeles gjenkjennbare.

NID (2016) Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015

Evalueringen av ID-arbeidet ble gjennomført i etterkant av de ekstraordinært høye tallene på

asylankomster høsten 2015, og omfatter erfaringer fra arbeidet ved Tøyen, Råde og i Kirkenes. Formålet med rapporten var å kartlegge hvordan ID-arbeidet faktisk ble gjennomført i en presset situasjon, identifisere utfordringer og gi anbefalinger for hvordan arbeidet kan organiseres mer robust ved fremtidige ankomststopper.

Rapporten viser at den kraftige økningen i ankomster avdekket betydelige kapasitetsutfordringer og svakheter i beredskap, koordinering og rolleavklaringer mellom involverte etater. Planlagte rutiner og prosedyrer lot seg i praksis ikke gjennomføre fullt ut, blant annet som følge av ressursmangel og behovet for raske løsninger. Dette bidro til variasjon i hvordan ID-arbeidet ble utført og ulik prioritering og oppfølging av identitetsavklaringer.

Evalueringen peker på utfordringer knyttet til samhandling og informasjonsdeling mellom etatene. Manglende felles rutiner og strukturer for koordinering førte til uklar ansvarsfordeling og ineffektiv flyt i sakene. Rapporten fremhever behovet for tydeligere ledelsesforankring, bedre planverk og mer formaliserte samarbeidsmekanismer som kan sikre en mer enhetlig og effektiv praksis.

Blant anbefalingene løftes særlig utvikling av robuste beredskapsplaner, styrket kompetanse, bedre ressursdisponering og klarere rolleavklaringer frem. Evalueringen understreker at et mer samordnet og strukturert ID-arbeid er avgjørende for å sikre kvalitet og forutsigbarhet i identitetsfastsettelsen, særlig i situasjoner med høy belastning.

NID (2024) Evaluering av ID-arbeid i ankomstfasen – desentralisert registrering

Evalueringen fra 2024 vurderte om effektivitetshensyn under masseankomsten av ukrainske flyktninger gikk på bekostning av tilstrekkelig ID-kontroll, og om sentrale forutsetninger, som blant annet ressurser, kompetanse og systemer, var tilstrekkelige.

Et sentralt funn var at begreper og kategorier for ID-kontroll i regelverk, rutiner og retningslinjer ikke

alltid var klart definert og til dels var overlappende. Dette åpner for ulik tolkning og praksis i registrering og ID-kontroll, både mellom registreringssteder og mellom ansatte på samme sted.

Evalueringen pekte derfor på behovet for tydeligere krav til hva som utgjør en tilstrekkelig ID-kontroll, blant annet hva som bør inngå i en minimumskontroll av person- og dokument, og hvilke kontrollpunkter som må gjennomføres, for å sikre lik praksis og likebehandling.

Evalueringen pekte på at opplæringen ikke var standardisert. Nyansatte mottok i stor grad kollegaopplæring, noe som bidro til ulik praksis og varierende kvalitet på registrering og ID-kontroll. Det ble identifisert behov for et felles, grunnleggende opplæringsprogram i identitetsarbeid og asylregistrering med tydelige læringsmål for å sikre enhetlig minimumskompetanse.

Selv om evaluering er en kjerneoppgave for NID ifølge instruksene, har senteret ikke myndighet til å gi bindende føringer. Oppfølgingen av identifiserte svakheter og anbefalte tiltak er derfor avhengig av etatenes frivillige prioritering.

3.2 Kartlegging – interessentundersøkelse, Oxford Research

Oxford Research gjennomførte i 2025 på oppdrag fra NID en utvidet interessent- og brukerundersøkelse (2025)⁴.

Formålet med undersøkelsen var å etablere et kunnskapsgrunnlag for videre utvikling av NIDs tjenester og organisering. Undersøkelsen belyser hvem som benytter senterets tjenester i dag, hvilke forventninger brukere og interessenter har, og hvordan NID kan styrke sin rolle som tjenesteaktør.

Interessent- og brukerundersøkelsen utgjør ett av flere kunnskapsgrunnlag for å vurdere i hvilken grad NID oppfyller sitt mandat og ivaretar sin rolle i tråd med gjeldende instruks, samt om senteret møter samfunnets og interessentenes behov. Oxford Research har intervjuet 47 informanter fra til sammen 24 etater og virksomheter.

Samlet sett gir undersøkelsen et tydelig bilde av høy tillit til NID som fagmiljø. Informantenes vurderinger omfatter både NIDs rolle og funksjon, samt det nasjonale identitetsarbeidet mer overordnet og behovet for videre utvikling på dette området. Det uttrykkes forventninger om at senteret både skal ha et helhetlig, nasjonalt perspektiv og samtidig bidra tett på operativt nivå, blant annet gjennom raske avklaringer, korte faglige notater og støtte i enkeltsaker.

Fragmentert ID-arbeid – behov for nasjonale standarder

Mange av hovedfunnene er gjenkjennelige og samsvarer med tidligere beskrivelser, blant annet at ID-arbeidet er fragmentert og at aktørene tidvis har begrenset oversikt over det samlede ID-landskapet.

Flere sentrale funn peker på behovet for økt nasjonal samordning i identitetsforvaltningen. Det fremheves et tydelig behov for felles opplæring basert på nasjonale standarder både for generalister i førstelinjen og for spesialister med behov for spisskompetanse. Det etterlyses felles standarder, terskler og begrepsbruk på tvers av aktører, slik at forståelsen av hva som utgjør «god nok identitet» er konsistent. Undersøkelsen viser også behov for tydeligere rolleavklaring og reduksjon av overlapp mellom ulike fagmiljøer. I tillegg uttrykkes det forventninger om at NID skal ta en mer aktiv rolle i møte med EU-regelverk, nye europeiske ID-systemer og økt digitalisering, blant annet gjennom å oversette regelverk og systemendringer til praktisk veiledning for aktørene.

Interessentundersøkelsen viser at aktørene i stor grad deler en felles forståelse: Godt identitetsarbeid er samfunnskritisk. Uten pålitelige identitetsavklaringer svekkes både rettssikkerheten, tilliten til forvaltningen og evnen til å ivareta nasjonal sikkerhet. Men, hevder

4 Rapporten finnes her: <https://www.nidsenter.no/globalassets/publikasjoner/oxford-research-041125---final-report.pdf>

flere av informantene, det må jobbes kontinuerlig for å fremme en felles forståelse av og kommunikasjon om hvorfor identitetsarbeid er samfunnskritisk. Felles forståelse må på jevnlig basis kommuniseres ut til ulike grupper i samfunnet. Mange peker på at NID har en viktig rolle i å styrke denne felles problemforståelsen og forventer at senteret tar en enda tydeligere posisjon som kunnskapsmotor og pådriver (Oxford Research, 2025).

3.3 Kartlegging – intervjuer ansatte og tidligere ansatte

14 ansatte og tidligere ansatte i NID ble intervjuet om erfaringer knyttet til NIDs rolle, mandat, organisatoriske plassering og utfordringer i oppgaveutførelsen.

Intervjuene viser et sterkt engasjement blant ansatte, de peker på at NID har høy faglig kvalitet og kompetanse. Tilknytningen til politiet gir troverdighet og anses som viktig å bevare, det gir tillit overfor brukere og samarbeidspartnere og tilgang til viktige fagmiljøer. Tilgang til noen av politiets systemer og registre fremheves som avgjørende for senterets analyse- og beslutningsstøtte, blant annet i arbeidet med politiets trusselvurderinger.

Etterretningssamarbeidet, inkludert tilgang til GTK⁵ og samarbeid med PIT⁶, beskrives som velfungerende og viktig for senterets chipkompetanse.

Samtidig peker intervjuene på at senteret i stor grad holdes tilbake av strukturelle rammer. En informant

utdyper: «Senteret bør få et tydelig definert mandat som nasjonalt koordinerende ekspertorgan på ID-feltet med formell myndighet, tverretattlig finansiering og nødvendige systemtilganger. Samtidig bør organisasjonen beholde nærheten til praksisfeltet og styrkes kompetanse- og kapasitetsmessig til å møte fremtidens ID-utfordringer».

Uklar rolle uten formell myndighet - «Verken fugl eller fisk»

Intervjuene viser en vedvarende rolleklarhet: Om NID skal være et spesialisert fag- og støttemiljø innen ID-kontroll for politi- og utlendingsforvaltningen eller et nasjonalt kompetanse- og premissorgan med bredere strategisk ansvar på identitetsfeltet. Innenfor dagens rammer lar denne dobbeltrollen seg i liten grad forene, mente noen.

Ifølge mange informanter mangler NID tilstrekkelig mandat, formell myndighet og ressurser til å innfri forventningene som stilles fra ulike aktører og å dekke behovene i samfunnet. Manglende myndighet begrenser senterets gjennomslagskraft og gjør at oppgaveløsningen i stor grad er personavhengig og basert på uformelle nettverk fremfor etablerte strukturer og regelverk.

Fragmentering og overlapp

Intervjuene gir et tydelig bilde av en fragmentert identitetsforvaltning med overlappende oppgaver, parallelle fagmiljøer og uklare grenseflater mellom aktører som NID, Kripos, UDI, Landinfo, NKG og politiets dokumentgranskere. Dokumentundersøkelser, statistikkproduksjon, opplæring og ID-faglige vurderinger gjennomføres i flere spor, ofte uten tilstrekkelig koordinering.

Flere aktører velger egne løsninger og opererer med ulike sikkerhetsnivåer i sitt identitetsarbeid.

Det vises også til manglende samordning av identitetsarbeid i forvaltnings- og straffesakspor, hvor de samme opplysningene og metodene benyttes, men er organisert etter ulike prosessuelle skiller. Dette gir parallelle prosesser, begrenset informasjonsdeling og

5 GTK (Grense- og territorialkontrollregisteret) er grensekontrollens saksbehandlingssystem eller grensekontrollapplikasjon, som også gir støtte til territorialkontroll (alminnelig utlendingskontroll på territoriet). I GTK er det registrert opplysninger om blant annet personalia, statsborgerskap, pass og visumnummer samt inn- og utreiseopplysninger. Søk i GTK kan også avdekke passkopier tilhørende kontrollerte personer. I GTK kan man blant annet kontrollere både passet og visumet, undersøke om den som kontrolleres er etterlyst i Norge eller Schengen-området, registrere inn- og utreise for visumpliktige reisende og verifisere Schengen-visumet i VIS.

6 PIT er politiets IKT-tjenester.

varierende kvalitet på arbeidet. Identitetsfastsettelse i forvaltningssaker har ofte direkte betydning for forebygging, avdekking og oppfølging av kriminalitet. Tilsvarende kan opplysninger og vurderinger fra straffesaker være avgjørende for korrekt og sikker identitetsfastsettelse i forvaltningssaker.

I intervjuene fremkommer flere eksempler på manglende koordinering i identitetsarbeidet. Det vises blant annet til at flere etater rapporterer statistikk som ikke stemmer overens. Det trekkes frem at enkelte oppgaver er lagt både til PU og NID uten tydelige krav til samarbeid. POD har ved flere anledninger gitt oppgaver som treffer NIDs ekspertise til andre aktører i justissektoren uten at NID blir involvert.

En av de intervjuede pekte på at staten i begrenset grad utnytter potensialet for synergier gjennom samling av ekspertmiljøer. Vedkommende stilte spørsmål ved at andre- og tredjelinjefunksjoner innen dokumentgransking er organisert etter prosessuelle spor på tvers av NID, Kripos, PU og Gardermoen til tross for manglende faglig begrunnelse. Det stilles også spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at NID og Landinfo er organisatorisk adskilt, gitt delvis faglige overlapp.

Samme informant utfordrer videre: *«Er det gitt at et NID skal være et ekspertorgan? Eller bør fagene samles og styrkes der det er naturlig og være tilgjengelige for et NID som fungerer mer som et koordinerende, ID-politisk og premissgivende organ på tvers?»*

Mange fremhevet at fragmenteringen i identitetsforvaltningen kan føre til parallelle arbeidsprosesser, begrenset informasjonsdeling og varierende kvalitet i identitetsvurderingene. Fragmenteringen svekker den samlede effektiviteten og kan bidra til økt risiko og sårbarhet.

Tilgang til systemer/registre, informasjon og spesimen

Manglende tilgang til sentrale systemer, registre og referansemateriale trekkes i intervjuene frem som en gjennomgående utfordring. NID har ikke tilgang til

sentrale opplysninger fordi senteret ikke selv behandler saker, noe som fører til dobbeltarbeid og ineffektiv ressursbruk. Begrenset tilgang til relevante politisystemer og utlendingsregistre reduserer også muligheten til å yte effektiv faglig støtte. En informant sa: *«NID bistår UDI, UNE og politidistriktene med dokumentundersøkelser og rådgivning i utlendingssaker. Likevel ønsker ikke UDI å gi tilgang til DUF⁷, hvor disse sakene behandles, med begrunnelsen at NID ikke behandler saker. En slik tilgang ville bidratt til kvalitetssikring, effektivisert NIDs bistand til bl.a. UDI og UNE og i mange tilfeller forhindret dobbeltarbeid.»* En annen informant sa at NID og Kripos utfører samme jobb, men Kripos får tilgang til DUF mens NID ikke gjør det: *«Vi jobber med utlendingsfeltet, ikke de. Det er ikke logisk.»*

NID har ansvar for en rådgivningstjeneste- og vaktordning der politiet og utlendingsforvaltningen kontakter senteret med spørsmål om et bredt spekter av dokumenter og andre identitetsrelaterte spørsmål. Henvendelsene gjelder også dokumenttyper og utstederland som senteret ikke nødvendigvis har særskilt kunnskap om eller systemtilgang til å følge løpende. Dette skyldes blant annet begrensede tilganger til politiets systemer. Samtidig er NID i praksis den eneste aktøren med en slik vaktordning, med unntak av PU⁸ i rene utlendingssaker.

Det kommer frem av intervjuene at NIDs tilgang til spesimen og dokumentreferanser er lite hensiktsmessig organisert i dag, blant annet fordi senteret ikke mottar slike direkte, men er avhengig av mellomledd. Dette bidrar samlet sett til forsinkelser og svekket kvalitet i identitetsarbeidet.

7 DUF – Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF). Saksbehandlingssystem som benyttes i mange typer saker innenfor utlendingsforvaltningen. Systemet inneholder oversikt over alle registrerte utlendingssaker, og personopplysninger som ansiktsfoto, relasjoner, bosted og reisedokumenter blant annet.

8 Desken er PUs døgnåpne kontaktpunkt for egne mannskaper, politidistriktene, andre særorganer, andre lands myndigheter m.fl., i henhold til Politiets utlendingsenhetens mandat.

Flere informanter pekte på at NID i dag ikke har tilstrekkelig tilgang til sentrale registre og relevant informasjon fra andre virksomheter. De henviste til at en restriktiv og muligens misforstått praktisering av personvernregelverket, kombinert med manglende kultur for informasjonsdeling begrenser NIDs sakstilfang og innsikt. Det reduserer kvaliteten og effektiviteten på det samlede identitetsarbeidet.

Sakstilfang og fagutvikling

Intervjuene viser at NID i liten grad kan styre eget sakstilfang. Saksporteføljen beskrives som i stor grad tilfeldig, og avhengig av usikkerhet, kapasitet eller prioriteringer i første- og andrelinje. Dette medfører en skjev fordeling i sakstilfanget med en betydelig overvekt av saker knyttet til enkelte land. Samtidig gir dette begrenset bredde i dokumenterfaring, og utfordrer fagutviklingen. Informantene beskriver en nedgang i antall dokumenter uten at årsakene er kjent.

Flere intervjuede påpekte at NID ikke har mulighet til å be om eller sikre tilgang til saker fra land hvor det vurderes som særlig viktig å bygge eller vedlikeholde kompetanse, som for eksempel Ukraina og Venezuela: *«For å kunne gi gode svar om dokumenter, må vi faktisk undersøke dem selv for å samle erfaring. Et veldig smalt utvalg dokumenter gir oss ikke det.»*

Møte fremtidens ID-utfordringer

Mange informanter ønsker at NID i større grad skal ligge i forkant av utviklingen og arbeide proaktivt med nye problemstillinger innen identitetsforvaltning. Dette gjelder særlig nasjonale eID-løsninger og elektroniske identiteter, hvor senteret i dag er lite synlig som faglig premissgiver. Digital identitet, elektroniske identitetsløsninger, biometriske teknologier og internasjonale trender gjør fagområdet mer krevende.

Senterets kapasitet står ikke i forhold til bredden i mandatet og forventningene knyttet til rollen. Selv om de fleste av de intervjuede mente at NID leverer betydelige faglige bidrag, ble det samtidig trukket frem at ressursene ikke er tilstrekkelige til å arbeide

proaktivt, drive kunnskapsutviklende og innovativt arbeid og «forskning», eller følge opp hele bredden av identitetsfeltet på en systematisk måte. *«NID leverer mye innenfor de ressursene som er tilgjengelig. Organisasjonen er imidlertid langt unna å være dimensjonert til å kunne etterleve instruksens fulle intensjon.»*

Organisatorisk plassering

Mange informanter mente at den organisatoriske plasseringen til NID bidrar til klarhet. NID opplever å havne «mellom stoler»: verken fullt politi eller eget selvstendig fagorgan, «gjøkungen i politiredet», som noen i forvaltningen kalte senteret. Selv om plasseringen i politiet gir tilgang til viktige fagmiljøer og bygger tillit, skaper den også utydelig rolleforståelse, utydelig identitet og informasjonsbarrierer. Dagens organisering fremstår i stor grad som et resultat av historiske forhold snarere enn av en helhetlig og faglig begrunnet vurdering av NIDs rolle og oppgaver.

Mange pekte på at det er avgjørende at NID beholder nærhet til praksisfeltet. Tett kontakt med førstelinje og andrelinje, løpende tilgang til relevante saker og høy synlighet for dem som arbeider med identitetskontroll i det daglige, er grunnleggende for senterets faglige legitimitet, relevans og troverdighet. Denne nærheten er en forutsetning for at NID skal kunne omsette kunnskap, analyser og anbefalinger til praksisnære og effektive tiltak.

Mange ansatte understreket at det viktigste ikke er hvor NID er organisatorisk plassert, men at senteret har tilstrekkelig mandat, myndighet og gjennomslagskraft til å utøve en nasjonal koordinerende og faglig premissgivende rolle innenfor identitetsforvaltningen.

Behov for formell myndighet og nasjonal standard for ID

Intervjuene peker på behovet for å styrke NIDs rolle gjennom formell myndighet i identitetsforvaltningen, tydeligere mandat og mulighet til å utvikle nasjonale standarder for ID-kontroll, opplæring og kvalitetssikring.

Noen nevnte at myndighet muligens kunne forankres gjennom en «NID-lov», slik det danske ID senteret har⁹.

Noen av informantene nevnte senterets evalueringsfunksjon, der NID gjennomfører evalueringer av identitetsarbeid, gir faglige råd og bidrar til kompetanseutvikling. Manglende myndighet til å sikre at anbefalinger følges opp innebærer imidlertid at forbedringstiltak i varierende grad blir iverksatt: «Vi kan evaluere, men ingen trenger å ta det i bruk, vi kan gi råd, men ingen behøver følge rådene. Det er tydelig hva vi skal gjøre, men ikke hva andre skal gjøre og hvordan de skal ta det i bruk.»

«Det kan være vanskelig å få i gang konkrete tiltak til å forebygge ID-misbruk når vi ikke har instruksjonsmyndighet. Vi kan ikke kreve at noen i gangsetter tiltak.»

NID er i dag i stor grad avhengig av personlige nettverk, uformell godvilje og insentiver for å få gjennomført sentrale deler av oppgaveløsningen. Som en informant sa: «Jeg tenker også at det er generelt vanskelig for NID å 'be om noe' fra andre etater eller internt i politiet fordi vi ikke har myndighet til det på papiret. Så det krever ekstremt mye nettverksbygging, og mye blir veldig avhengig av personlige relasjoner og bekjenskaper, for at vi skal få til ting.»

Nasjonal standard for ID-kontroll

Flere informanter foreslo at NID kan gis en rolle i å utvikle nasjonale standarder for ID-kontroll og bidra til å definere hva som er god praksis i Norge. Slik blir NID

et nasjonalt koordinerende ID-organ med en tverrretattlig struktur og finansiering.

For å sikre et mer ensartet og høyt kompetansenivå i identitetsarbeidet på tvers av sektorer bør senteret gis ansvar for å utvikle nasjonale standarder for ID-opplæring, fastsette krav til kompetansenivå og sertifisering i ulike virksomheter samt etablere systemer for kvalitetssikring av opplæring. En slik rolle vil bidra til å profesjonalisere identitetsforvaltningen nasjonalt og styrke NID som faglig premissgiver.

Intervjuene viser at NID oppfattes å ha en unik rolle som faglig premissgiver for ID-opplæring og bidrar til utvikling av metoder og standarder, men at det samtidig er utfordringer knyttet til opplæringstilbudet. Det er usikkerhet om hvorvidt opplæringen tas i bruk, og deltakelse er i stor grad avhengig av lokale prioriteringer i etatene. Det beskrives overlapp mellom NIDs opplæringstilbud og opplæring fra PHS og andre aktører, samt manglende samordning. Eksempelvis er utdanning for grensepersonell utviklet av PHS i samarbeid med NKG uten involvering av NID og avgrenset til de enkelte grensekontrollmiljøene.

Det pekes også på at NID tilbyr opplæring innen fagområder hvor andre miljøer, blant annet Kripos, har særskilt ekspertise (for eksempel i ansiktssammenligning¹⁰), noe som bidrar til uklare roller og ansvarsavgrensninger.

En nasjonal standard for ID-kontroll forutsetter tydelige og forpliktende nasjonale kvalitetskrav i identitetsarbeidet, inkludert harmoniserte terskler, felles begrepsbruk og en konsistent forståelse av hva som anses som «god nok identitet».

Tverrsektoriell finansiering

Flere pekte på at dagens finansieringsmodell ikke reflekterer identitetsforvaltningens tverrsektorielle karakter. NID finansieres innenfor politiets rammer samtidig som senteret forventes å betjene et bredt

9 Det danske [Nasjonalt ID-center](#) er lovforankret gjennom en egen bestemmelse i utlendingsloven (§ 40 i). Bestemmelsen fastsetter senterets rolle som nasjonal faginstans for identitetsvurderinger, og gir hjemmel til å yte rådgivning og bistand til offentlige myndigheter i spørsmål om fastsettelse og kontroll av utlendingers identitet. Lovhjemmelen åpner også for informasjonsdeling og behandling av relevante opplysninger, og bidrar til å tydeliggjøre senterets mandat, oppgaver og faglige uavhengighet (Udlændingeloven § 40 i; Lov nr. 1567 av 19. desember 2017).

10 Samtidig har NID fått i oppgave fra POD å utvikle e-læring i ansiktssammenligning.

samfunnsoppdrag. En mer helhetlig finansiering, hvor politiet fortsatt ivaretar grunnfinansieringen, men også andre sektorer som har betydelig nytte av ID-kompetanse og tjenester, bidrar, vil i større grad reflektere det reelle ansvars- og nyttebildet.

Slik situasjonen er i dag, trekkes budsjettmessige utfordringer frem av informantene som en betydelig

barriere i NIDs handlingsrom. Senteret finansieres i dag gjennom POD, og det fremkommer i intervjuene at det er kommunisert tydelige føringer om at politiets bevilgninger i hovedsak bør benyttes til politiets kjerneoppgaver. Dette skaper utfordringer når NID betjener et bredere samfunnsoppdrag som omfatter blant andre NAV, Skatteetaten, Vegvesenet, Bufdir, helsesektoren med flere.

4. Hvordan fyller Nasjonalt ID-senter sin rolle i henhold til instruks – måloppnåelse

4.1 Misforhold mellom ansvar, mandat og virkemidler

Samlet sett peker rapporter, evalueringer og gjennomganger på vedvarende strukturelle utfordringer i ID-forvaltningen i Norge. Funnene fra NIDs egne evalueringer, sammenholdt med interessent- og brukeranalyse gjennomført av Oxford Research, samt intervjuer med ansatte, viser at identitetsarbeidet fortsatt preges av fragmentering, varierende praksis og begrenset grad av forpliktende samordning på tvers av etater. Dette illustrerer at utfordringsbildet fortsatt er sammensatt og sektorovergripende, og at behovet for faglig samordning, kompetanseutvikling og kunnskapsbasert utvikling av identitetsarbeidet fortsatt er betydelig.

Et gjennomgående trekk ved dokumentanalysen, intervjuene og interessentanalysen er misforholdet mellom NIDs ansvar og de virkemidlene senteret er gitt. Rollen er i hovedsak rådgivende, uten tilstrekkelige formelle fullmakter eller styringsmekanismer til å sikre oppfølging av anbefalinger, felles standarder og systematisk læring på tvers av forvaltningen. Samlet indikerer dette at dagens organisatoriske rammer i liten grad understøtter senterets formål.

Utfordringene har betydning langt utover NID og påvirker samfunnets samlede håndtering av identitetsarbeidet. Flere aktører ivaretar identitetsarbeidet godt innenfor sine respektive ansvarsområder, men arbeidet er i stor grad organisert sektorvis og mangler et tydelig samfunnsperspektiv. Korrekt og konsistent identitetsfastsettelse er en grunnleggende forutsetning for rettssikkerhet, effektiv forvaltning og tillit til offentlige tjenester samt for

forebygging av misbruk og kriminalitet på tvers av sektorer. Når identitetsarbeidet er fragmentert og i stor grad basert på frivillig oppfølging, øker risikoen for ulik praksis, redusert kvalitet og tap av kritisk informasjon på tvers av saksløp og forvaltningsnivåer.

Sett i dette perspektivet fremstår det som et samfunnsmessig behov at NID har tilstrekkelige fullmakter og virkemidler til å ivareta sin rolle som nasjonal faglig samordner. Uten tydelig myndighet og mer forpliktende verktøy reduseres muligheten til å sikre helhet, standardisering og læring på tvers av etater. Dette har potensielt konsekvenser for både samfunnssikkerhet, ressursbruk og tilliten til identitetsforvaltningen som helhet.

4.1.1 Manglende formell myndighet som begrensning for Nasjonalt ID-senters måloppnåelse

Manglende formell myndighet er en sentral strukturell faktor som begrenser NIDs måloppnåelse og evne til å løse sitt samfunnsoppdrag fullt ut. Dette er identifisert i tidligere rapporter og evalueringer, i interessentanalysen og i intervjuer med ansatte. Senteret mangler nødvendige fullmakter og rammebetingelser til å utøve en reell fagmyndighetsrolle i tråd med instruksen.

NIDs begrensede virkemidler til å fungere etter hensikten gjelder særlig evnen til å utøve evalueringsfunksjonen og til å koordinere fag- og metodeutviklingen på ID-feltet, to av de fire hovedoppgavene som er tillagt senteret i instruksen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010).

«Senteret skal ha fire hovedfunksjoner/oppgaver:

1. Yte bistand og rådgivning på generelt grunnlag og i enkeltsaker
2. Innhente, bearbeide, dele og utvikle kompetanse
3. Koordinere fag- og metodeutvikling knyttet til identitets- og dokumentasjonsarbeidet i utlendingsforvaltningen
4. Evaluere dagens id-arbeid, kompetanse mv.»

Yte bistand og rådgivning på generelt grunnlag og i enkeltsaker

«4.1 Rådgivnings- og bistandsfunksjon. Senteret skal innen sitt ansvarsområde yte bistand og rådgivning. Senteret skal bistå departementene med analyser av betydning for regelverks- og politikktutforming, og rapportere dersom gjeldende regelverk er til hinder for utføringen av senterets og de øvrige aktørenes innen utlendingsforvaltningens arbeid. Senteret skal gi råd og yte bistand både etter forespørsel, i enkeltsaker og på eget initiativ, eller etter forespørsel i prinsipielle og vanskelige saker/ spørsmål. Senteret skal ikke fatte beslutninger i enkeltsaker, men innhente og gjøre tilgjengelig informasjon som del av grunnlagsmaterialet for virksomheten som fatter vedtak» (ibid).

Manglende tilgang til relevante registre, systemer og sakstilgang begrenser NIDs mulighet til å utføre oppgavene i tråd med instruks. For å kunne gi kvalifisert rådgivning og bistand, både i enkeltsaker og i mer prinsipielle spørsmål, er senteret avhengig av tilgang til oppdatert og relevant informasjon. Dette omfatter blant annet tilgang til politiets registre og systemer og DUF, som fremheves som særlig viktig for å kunne utføre analyser og gi beslutningsstøtte til de virksomhetene som fatter vedtak. Uten slik tilgang blir senterets mulighet til å innhente og gjøre tilgjengelig relevant informasjon, slik instruksen legger opp til, vesentlig begrenset.

Nasjonalt ID-senters kompetansefunksjon

«4.2 Kompetansefunksjon. Senteret skal innhente, bearbeide, analysere og dele kompetanse med de øvrige aktørene i utlendingsforvaltningen og politiet

innenfor identitets- og dokumentasjonsarbeid. Senteret skal ha ansvar for og administrere dokumentbaser.

Senteret skal delta i relevante internasjonale fora hvor det foregår utveksling av informasjon om identitetsspørsmål og holde kontakt med relevante og tilsvarende institusjoner i andre land.

Senteret har ansvar for kompetanseheving og -utvikling og skal veilede i utarbeidelsen av rutiner for dokumentkontroll, særlig ovenfor førstelinjen. Senteret skal videre bistå med opplæring og undervisning i samarbeid med aktørene, samt tilby kurs for brukere innen spesialiserte eller mer generelle tema. Senteret skal ha særskilt kompetanse på vurdering av identitetsavklaringer og fremlagte identitetsdokumenter. Senteret skal inneha dokumentlaboratorium med utstyr, kompetanse og funksjoner, som er godt avstemt med, og som støtter opp om, de øvrige beslektede laboratorieressurser i politiet og utlendingsforvaltningen for øvrig.

En viktig oppgave for senteret er å utarbeide oversikter over trender og metoder knyttet til uriktig identitet og/ eller bruk av falske dokumenter (risikoprofiler)» (ibid).

NIDs instruks legger til grunn at senteret skal ivareta en sentral kompetansefunksjon i identitetsforvaltningen. En særlig viktig oppgave er å utarbeide oversikter over trender og metoder knyttet til uriktig identitet og bruk av falske dokumenter, inkludert risikoprofiler som kan understøtte både operativ praksis og strategisk utvikling i utlendingsforvaltningen.

I praksis er det krevende å løse denne oppgaven fullt ut. NID har i begrenset grad tilgang til relevante registre og operative systemer der nødvendig datagrunnlag og saksinformasjon finnes. Datagrunnlaget som kreves for systematisk analyse av trender og metoder, må derfor i hovedsak innhentes gjennom samarbeid med andre aktører. Dette samarbeidet er i stor grad ad hoc-basert, avhengig av

dialog, relasjoner og betydelig ressursbruk over tid for å etablere tilgang.

Mangelen på formalisert og forutsigbar tilgang til data innebærer at arbeidet med trendanalyser og risikoprofiler i praksis blir sårbart. Avhengigheten av enkeltavtaler og uformelle samarbeidsstrukturer påvirker både kontinuiteten, aktualiteten og omfanget av kunnskapsproduksjonen og begrenser senterets mulighet til å fylle kompetansefunksjonen slik instruksjonen forutsetter.

Opplæring og undervisningsfunksjonen er i praksis utfordrende å ivareta fullt ut. Bruken av NID som kompetanse- og opplæringsressurs er ikke bindende, og det er heller ikke fastsatt føringer som gjør den kompetansen senteret utvikler til felles standarder. Dette innebærer at opplæring, rutiner og praksis i stor grad utvikles av etatene selv, desentralisert og sektorvis, med varierende omfang og kvalitet. Mangelen på forpliktende rammer begrenser NIDs mulighet til å sikre ensartet kompetansenivå og standardisert praksis, særlig i førstelinjen, på en måte som instruksjonen legger opp til.

Nasjonalt ID-senters koordinerende rolle

«4.3 Koordineringsfunksjon. Senteret skal ha en koordinerende rolle for fag- og metodeutviklingen i identitets- og dokumentasjonsarbeidet i utlendingsforvaltningen. Dette innebærer blant annet: Senteret skal sørge for at relevant informasjon om identitetsproblematikk, kunnskap og erfaring blir systematisk gjort enkelt tilgjengelig for øvrige aktører. Senteret skal koordinere utviklingen av metoder for identitetsarbeid innen utlendingsforvaltningen. Senteret skal samarbeide med relevante fagmiljøer og aktører på området, både innen- og utenlands» (ibid).

I henhold til instruksjonen skal NID ha en koordinerende rolle for fag- og metodeutviklingen i identitetsarbeidet i utlendingsforvaltningen. Denne rollen forutsetter at senteret har reell mulighet til å samle aktørene, bidra til felles forståelse og legge føringer for utvikling av praksis på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

I praksis er den koordinerende rollen krevende å utøve uten formell myndighet. NID har ikke virkemidler til å gi bindende føringer for fag- og metodeutvikling og er i stor grad avhengig av frivillig deltakelse fra øvrige aktører i politi-, utlendings- og identitetsforvaltningen.

Området preges av manglende standardisering av metoder og verktøy, ulik forståelse av hva identitetsarbeid omfatter og varierende terskler for hva som anses som «tilstrekkelig avklart identitet». Koordineringen skjer i stor grad gjennom dialog og anbefalinger fremfor forpliktende og strukturerte mekanismer. Dette bidrar til sektorvise løsninger, desentralisert fag- og metodeutvikling og risiko for ulik praksis, varierende kvalitet og svekket helhetlig ansvar og kontroll.

Manglende styringslinjer og formelle koordineringsverktøy reduserer forutsigbarheten i samarbeidet og begrenser NIDs mulighet til å oppfylle instruksens intensjon om helhetlig og samordnet utvikling av identitetsarbeidet.

Nasjonalt ID-senters evalueringsfunksjon

«4.4 Evalueringsfunksjon Senteret skal løpende evaluere identitets- og dokumentasjonsarbeidet for å identifisere og foreslå forbedringstiltak både hos andre organer og i egen organisasjon» (ibid).

Evalueringsfunksjonen er en sentral del av NIDs samfunnsoppdrag og forutsetter tilgang til relevante data, prosesser og praksis i etater og virksomheter som utfører identitetsarbeid.

I praksis er gjennomføringen av evalueringsoppgaven krevende, ettersom NID ikke har automatisk eller formalisert tilgang til det som skal evalueres. Tilgang til feltet er i stor grad avhengig av frivillig samarbeid, dialog og samtykke fra de involverte etatene. Dette fører til at en betydelig andel av ressursbruken knyttet til evaluering går til administrativ koordinering, kommunikasjon og relasjonsbygging for å etablere nødvendig tilgang, istedenfor analyse- og evalueringsarbeid.

Denne situasjonen påvirker både effektiviteten og forutsigbarheten i evalueringsarbeidet, og innebærer en strukturell begrensning i senterets evne til å utføre evalueringer på en systematisk, helhetlig og tidsriktig måte. Samtidig understrekes det hvor viktig klare rammer og tydelige fullmakter er for at evaluering skal fungere som et reelt styrings- og forbedringsverktøy i identitetsforvaltningen.

Oppfølgingen av anbefalinger og foreslåtte forbedrings tiltak er i praksis ikke forpliktende. Det foreligger ingen krav om at berørte etater skal ta i bruk eller gjennomføre tiltakene som identifiseres gjennom evalueringene. I fravær av formelle styringsmekanismer eller oppfølgingskrav er gjennomslaget for anbefalingene avhengig av frivillig etterlevelse. Dette begrenser evalueringens funksjon som virkemiddel for systematisk forbedring og læring på tvers av forvaltningen.

4.1.2 Dagens målgrupper samsvarer ikke med utfordringsbildet

Flere tidlige utredninger viser at NID ved etableringen var tiltenkt en mer sentral og premissgivende rolle enn det senteret har i dag (Arbeidsgruppens rapport 2010; PwC 2012; 2013).

PwC skrev allerede i 2013 at «når det gjelder Nasjonalt ID-senters forutsetninger for å fylle denne rollen i fremtiden [koordinere fag- og metodeutvikling], er det en utfordring at denne oppgaven er nært knyttet til andre brukergrupper enn det som per i dag er Nasjonalt ID-senters brukere, eksempelvis NAV, Skatt og finansbransjen. En kan spørre om det er mulig å isolere fag- og metodeutvikling til utlendingsforvaltningen eller om det er nødvendig å se identitetsproblematikken i en større sammenheng» (PwC, 2013, s. 35).

PwC (2013) pekte på at behovet for ID-kompetanse ikke var begrenset til politi- og utlendingsforvaltningen, men også var betydelig hos andre aktører som NAV, Skatteetaten og finansnæringen. Disse var ikke en del av NIDs daværende brukergruppe og falt dermed utenfor evalueringen. Likevel fremhevet

PwC at det var umulig å vurdere ID-arbeidet uten å inkludere disse aktørene «ettersom identitetsproblematikk er sektorovergripende og utfordringer i utlendingsforvaltningen henger tett sammen med utfordringene i andre sektorer» (PwC, 2013, s. 43).

«Spørsmålet om hvem Nasjonalt ID-senter skal tjene i fremtiden er viktig. Det er stor etterspørsel etter ID-kompetanse fra offentlige og private aktører utenfor utlendingsforvaltningen. NAV, Skatteetaten og finansnæringen melder om store behov og opplever manglende koordinering på ID-feltet. Hvorvidt det er Nasjonalt ID-senter eller andre som skal fylle denne rollen er et spørsmål som presser seg frem» (PwC, 2013, s. 48).

Dette illustrerer at ID-forvaltningen allerede den gang manglet et bredt samfunnsperspektiv. PwC understreket samtidig betydningen av at NIDs fremtidige rolle vurderes i en større sammenheng, både i lys av behovene i identitetsforvaltningen generelt og av den fremtidige organiseringen av utlendingsforvaltningen (PwC, 2013, s. 51).

I dag har NID fortsatt begrenset handlingsrom til å betjene relevante målgrupper utenfor utlendingsforvaltningen til tross for et tydelig samfunnsmessig behov. Effektiv forebygging og avdekking av ID-misbruk forutsetter kompetanse og ressurser på tvers av sektorer. Nødvendige fullmakter og rammebetingelser kan imidlertid etableres uavhengig av forvaltningsmodell og organisatorisk plassering, blant annet gjennom tverrsektoriell finansiering og et mer selvstendig budsjett. En slik finansieringsmodell kan redusere konkurransen om politiresurser og legge bedre til rette for at senteret skal kunne ivareta et bredere samfunnsoppdrag.

4.1.3 Hybrid funksjon som hemmer måloppnåelsen?

Flere ansatte i NID pekte på at den nåværende plasseringen av senteret under justismyndighetenes ansvarsområde har en verdi for senteret og for samfunnet, med nærhet til fagfeltet og tilgang til relevant informasjon. Samtidig er mye av samarbeidet

med andre etater i dag personavhengig og basert på uformelle nettverk og grundig forarbeid av ansatte fremfor å være basert på formelle strukturer og regelverk.

PwC (2013) beskrev den hybride organiseringen av NID som et kompromiss som verken gir fordelene ved å være et politiorgan (systemtilgang, operativ nærhet, robust styring) eller fordelene ved å være et tverrsektorielt fagorgan (bred legitimitet, sektorovergripende mandat og uavhengighet). Dette plasserer NID i et styringsmessig vakuum som hemmer måloppnåelsen.

Politiet har allerede en sentral rolle i ID-forvaltningen. Samtidig forvalter etaten et svært bredt spekter av oppgaver og har et omfattende kontrollspenn. Politiet har selv pekt på at identitetsforvaltning ikke nødvendigvis er et ansvarsområde som bør ligge innenfor deres oppgaveportefølje. I Områdegjennomgangen av ID-forvaltningen (2019) fremgår

det blant annet at oppgaver som utlendingsforvaltning, pass- og ID-kortforvaltning og namsfogd ikke nødvendigvis faller inn under politiets kjerneoppgaver i dagens sikkerhetspolitiske situasjon (Områdegjennomgangen, 2019, s. 232). Tilsvarende skal Politirolleutvalget¹¹ vurdere hvilke oppgaver politiet skal ha i fremtiden.

Allerede i forbindelse med PwCs evaluering av NID i 2013 viste POD til at etaten hadde et stort kontrollspenn, med ansvar for 27 politidistrikter (den gang), syv særorganer, NID og Namsfogden, og at dette burde reduseres. Det ble samtidig vist til arbeidet med Politianalysen, hvor spørsmål om politiets fremtidige oppgaver og organisering sto sentralt.

Å være organisert i POD innebærer dermed en risiko for at ID-området kan bli nedprioritert til fordel for områder som anses mer kritiske for politiets kjerneoppgaver, som kriminalitetsbekjempelse, straffesaksbehandling og andre operative oppgaver.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-utvalg-skal-se-pa-framtidens-politi/id3111730/>

5. Er Nasjonalt ID-senter rustet for å møte morgendagens identitetsutfordringer?

5.1 Utviklingstrekk og risikobilde

Identitetsforvaltning som nasjonal og tverrsektoriell samfunnsoppgave

Identitetsforvaltning er en nasjonal samfunnsoppgave. Morgendagens identitetsutfordringer krever en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming. Identitetsmisbruk og -kriminalitet berører deler av samfunnslivet langt utover utlendingsforvaltningen og politiet og er en sektoroverskridende utfordring som også driver annen kriminalitet. Derfor trengs et bredt samfunnsperspektiv.

Utviklingen innen identitetsmisbruk påvirkes av blant annet teknologiske, geopolitiske og samfunnsmessige endringer. Effektiv forebygging og avdekking stiller stadig større krav til nasjonal oversikt, koordinering og faglig kapasitet, og kompetanse og ressurser på tvers av sektorer.

Identitetsutfordringene endrer seg kontinuerlig, og både fag og kapasitet må utvikles tilsvarende.

Fragmentering og sårbarheter i identitetsforvaltningen

Identitetsforvaltningen i Norge er, slik en rekke rapporter og evalueringer har påpekt over tid, fragmentert. Ansvar og praksis er fordelt mellom flere aktører, blant annet politiet, Skatteetaten, UDI, NAV, kommuner og private leverandører. Manglende felles standarder og ulik praksis i identitetskontrollen kan bidra til variasjon i kvalitet og øke sårbarheten for identitetsmisbruk.

Geopolitisk uro, migrasjonsdrevne risikofaktorer

Geopolitiske spenninger, væpnede konflikter og økte migrasjonsstrømmer påvirker både tilbud og etterspørsel i markedet for falske og forfalskede

ID-dokumenter. Ustabile regioner og grenseoverskridende kriminalitet legger til rette for produksjon og spredning av både falske og stjålne dokumenter. Samtidig kan statlige og ikke-statlige aktører benytte ID-manipulasjon som virkemiddel i hybrid påvirkning, etterretning og sikkerhetstruende aktivitet. Strengere visum- og innreiseregimer kan ytterligere øke presset på legale kanaler og skape insentiver for misbruk gjennom korrupsjon eller falske underlagsdokumenter.

Digitalisering og endret brukeradferd

EUs informasjonssystemer for bedre grense- og utlendingskontroll i Schengen: Norge skal gjennomføre EU-regelverk om forbedret grense- og utlendingskontroll i norsk rett for å styrke og effektivisere grense- og utlendingskontrollen i Schengen. Norge deltar i Schengen-samarbeidet, hvor flere EU-utviklede informasjonssystemer støtter grensekontroll, utlendingsforvaltning og politiets kriminalitetsbekjempelse gjennom økt informasjonsutveksling og bruk av biometri. Interoperabilitetsløsningen videreutvikler eksisterende regelverk og systemer, blant annet ETIAS, EES, VIS, Eurodac og SIS, og gir nye verktøy for skjerpet identitetsforvaltning av tredjelandsborgere. Dette vil gjøre det lettere å identifisere personer og avdekke bruk av falske identiteter og identitetsbedrageri, men også sikre høy datakvalitet på registrerte identiteter i EUs informasjonssystemer.

Nasjonale registre er i stor grad basert på sektorinndelt lagring av opplysninger, begrenset samordning og manglende mulighet for biometrisk sammenligning på tvers av systemer. Dette gir økt risiko for duplikater, uriktige identiteter og varierende datakvalitet, men kan

også skape et A- og B-system av identitetsopplysninger som vil synliggjøre sårbarheten i norsk identitetsforvaltning vis a vis EUs informasjonssystemer. En konsekvens av en forbedret grensekontroll av tredjelandsborgere på Schengens yttergrense kan være økt misbruk av pass og identitetskort fra Schengenland, inkludert Norge, ettersom borgere av EU/EØS er unntatt fra EUs informasjonssystemer.

Samtidig som identitetskontrollen styrkes gjennom EUs informasjonssystemer i grense- og utlendingsforvaltningen, skjer det en omfattende digitalisering av identitetsbruk i samfunnet for øvrig.

Overgangen til digitale identitetsløsninger, inkludert nasjonale eID-systemer, har gjort elektronisk identitetskontroll til en forutsetning for tilgang til offentlige og private tjenester. Digitale identiteter kan dermed være en høyverdiressurs for kriminelle aktører. Samtidig skaper selvregistrering, plattformøkonomi og nye tjenestemodeller arenaer for identitetsmisbruk der formell verifisering er svak eller fraværende. Kombinert med omfattende deling av personopplysninger og varierende autentiseringspraksis øker dette sårbarheten for identitetstyveri og svindel. Lav digital kompetanse i deler av befolkningen forsterker risikoen for misbruk ytterligere. Utviklingen av nye nasjonale eID-løsninger og systemer stiller også økte krav til kapasitet, kompetanse og koordinering i ID-arbeidet.

Teknologisk utvikling, profesjonalisering av ID-misbruk og bruk av kunstig intelligens

Kriminelle miljøer blir stadig mer profesjonelle og opererer i økende grad gjennom «crime-as-a-service», inkludert handel med stjalne identiteter, maler for forfalskede dokumenter og tjenester for registermanipulasjon. Forbedrede produksjonsmetoder, tilgang på spesialistkompetanse og lekkasje av produksjonsutstyr eller -materiale gir falske dokumenter stadig høyere teknisk kvalitet og gjør dem vanskeligere å avdekke. Ny teknologi, inkludert kunstig intelligens, tilgjengeliggjør og forenkler bildeforfalskning og dokumentmanipulasjon. Samtidig representerer registermanipulasjon mot offentlige

registre en særlig alvorlig trussel, ettersom dette kan undergrave tilliten til identitetsforvaltningen og legge til rette for omfattende økonomisk kriminalitet og trusler mot nasjonal sikkerhet.

5.2 Forutsetninger for å møte morgendagens identitetsutfordringer

Endret risikobilde og økt kompleksitet

Å sikre korrekt identitet for personer på norsk territorium er en nasjonal kjerneoppgave. En velfungerende identitetsforvaltning er en grunnleggende forutsetning for rettssikkerhet, effektiv forvaltning og tillit til offentlige systemer. Samtidig endres risikobildet som følge av teknologiske, geopolitiske og samfunnsmessige utviklingstrekk, og det øker kompleksiteten i identitetsarbeidet og skjerper kravene til nasjonal oversikt, samordning og faglig kapasitet.

Behov for nasjonal samordning

I et stadig mer digitalisert samfunn der identiteter kan misbrukes på tvers av sektorer og landegrenser, krever effektiv forebygging og avdekking helhetlige tiltak, styrket samarbeid og tydelige kontrollmekanismer. Dette forutsetter en nasjonal samordningsfunksjon med fullmakter til å fastsette standarder, utvikle metoder og sikre mer ensartet praksis i identitetsarbeidet.

Identitetsarbeid bør ikke betraktes som adskilte forvaltnings- og straffesaksspør. Effektiv håndtering av ID-risiko forutsetter samordning mellom disse områdene.

Styrket handlingsrom

NID har i dag ikke de fullmakter eller rammebetingelser som er nødvendige for å fylle den nasjonale rollen som lå til grunn ved etableringen. Den rådgivende rollen uten forpliktende mekanismer for implementering og oppfølging innebærer at gjennomslagskraften i stor grad er avhengig av frivillig etterlevelse. Dette begrenser muligheten til å redusere fragmentering i ID-forvaltningen, etablere felles standarder og sikre systematisk læring på tvers av forvaltningen.

En mer samlet og helhetlig identitetsforvaltning forutsetter derfor tydeligere fullmakter og en mer formalisert myndighetsrolle for NID.

Mandat viktigere enn organisasjonsmodell

Spørsmålet om organisatorisk forvaltningsmodell, enten videreføring av dagens plassering, etablering som særorgan eller som etat direkte under Justisdepartementet, er i denne sammenheng av underordnet betydning. Premisset for organisatorisk plassering er det samme som Arbeidsgruppen la til grunn i 2010: At NID bør plasseres der måloppnåelse, oppgaver og funksjon ivaretas best, samtidig som nødvendig uavhengighet sikres.

Forankring i justissektoren

For å sikre faglig nærhet til relevante fagmiljøer, sentrale oppgaver og operative problemstillinger bør NID fortsatt være forankret i justissektoren, i tråd med både ansattes vurderinger og Områdegjennomgangen (2019, s. 233), som viser at en vesentlig del av ID-forvaltningen gjennomføres i denne sektoren. Dagens plassering under justismyndighetenes ansvarsområde har verdi både for NID og for samfunnet, blant annet gjennom nærhet til fagmiljøene og tilgang til relevant informasjon.

6. Anbefalinger

Hovedfunnene i rapporten belyser identifiserte utfordringer i identitetsforvaltningen og vurderer hvordan NID gjennom et oppdatert mandat og tydeligere rammebetingelser bedre kan møte samfunnets og brukernes behov. Formålet er å bidra til videre utvikling av NIDs rolle i tråd med dagens situasjon og de behovene som gjør seg gjeldende på tvers av sektorer.

Analysen bygger på dokumentgjennomgang av tidligere utredninger og evalueringer av identitetsforvaltningen, intervjuer med nåværende og tidligere ansatte i NID og en interessent- og brukerundersøkelse gjennomført av Oxford Research. Samlet gir dette et bredt kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan mandat, rolleforståelse og rammebetingelser fungerer i praksis.

Kartleggingen viser at identitetsforvaltningen i Norge fortsatt preges av strukturelle utfordringer knyttet til ansvar, samordning og rammebetingelser. Samtidig peker analysen på flere områder hvor justeringer i mandat, organisering og virkemidler kan bidra til å styrke NIDs rolle og bedre møte samfunnets behov for kompetanse, koordinering og kunnskapsutvikling på identitetsfeltet.

Det er kun ett nasjonalt ID-senter i Norge. For at senteret skal ha evne til å fylle rollen er det nødvendig at:

- NIDs finansieringsmodell endres for bedre å ivareta senterets tverrsektorielle karakter.
- Finansieringsmodellen ivaretar behovet for økonomisk utvikling i takt med samfunnsutviklingen.
- NIDs instruks/hjemmel/mandat endres i takt med samfunnsutviklingen, slik at:
 - senteret høres i strategiske spørsmål som angår identitetsforvaltning.
 - senteret har et nasjonalt fagansvar/en tydelig rolle på fag- og metodeutvikling innen ID-feltet.
 - senteret er premissgivende i ID-faglige spørsmål knyttet til ID-kontroll, opplæring, anerkjennelse av utenlandske reisedokumenter m.m.
 - senteret gis et tydelig ansvar for risiko- og sårbarhetsanalyser på ID-området i samarbeid med andre aktuelle aktører.
- Senteret gis nødvendige tilganger for å kunne betjene forvaltningens behov.
- Samordning av identitetsarbeidet mellom forvaltnings- og straffesaksspor utvikles, for et styrket nasjonalt kunnskapsgrunnlag, og helhetlig forvaltning av identitetsrelaterte problemstillinger.
- Senterets mål- og brukergruppe defineres ut fra hva som til enhver tid tjener forvaltningens interesser på ID-området.

Kilder

- Arbeidsgruppe** (2010, januar). *Etablering av et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter. Om NIDs mål, oppgaver og plassering. Arbeidsgruppens rapport.*
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet** (2007) *Rapport fra forprosjekt. SVAR – Solid, Veldrevet, Akseptert og Rask.*
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justisdepartementet.** (2008) *Effektivisering av tvangsreturer – identitetsfastsettelse og samarbeid.* Oslo: AID/JD.
- Capgemini Invent (2019).** *Områdegjennomgang av identitetsforvaltningen.* Rapport utarbeidet for Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra <https://kudos.dfo.no/dokument/c0ee154f-d19d-4394-a042-2dd306519bab> [lastet ned 9. april 2026]
- DFØ** (2025, 4. mars). *Ettrevaluering av Områdegjennomgang av ID-forvaltningen fra 2019. ID-forvaltning. DFØ-notat 2025: 4.* Tilgjengelig fra <https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-05/dfo-notat-2025-4-ettrevaluering-omradegjennomgang-id-forvaltningen-fra-2019.pdf> [lastet ned 19. februar 2026]
- Justis- og beredskapsdepartementet** (2010) *Instruks for Nasjonalt ID-senter (NID).* Tilgjengelig fra <https://www.nidsenter.no/globalassets/dokumenter/publikasjoner/nid-rapporter/instruks-for-nasjonalt-id-senter.pdf> [lastet ned 19. mars 2026]
- Nasjonalt ID-senter** (2011) *Kartleggingsprosjektet sluttrapport.* Tilgjengelig fra <https://www.nidsenter.no/globalassets/dokumenter/publikasjoner/nid-rapporter/sluttrapport-kartleggingsprosjektet2011.pdf> [lastet ned 9. april, 2026]
- Nasjonalt ID-senter** (2014) *Kartlegging av ID-arbeid, sluttrapport. Evalueringsprosjektet 2014.* Tilgjengelig fra <https://www.nidsenter.no/globalassets/dokumenter/publikasjoner/nid-rapporter/evaluering---sluttrapport.pdf> [lastet ned 9. april 2026]
- Nasjonalt ID-senter** (2016) *Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015* Tilgjengelig fra <https://www.nidsenter.no/globalassets/dokumenter/publikasjoner/nid-rapporter/evaluering-id-arbeidet.pdf> [lastet ned 9. april 2026]
- Nasjonalt ID-senter** (2024) *Evaluering av ID-arbeid i ankomstfasen -desentralisert registrering.* Tilgjengelig fra https://www.nidsenter.no/globalassets/publikasjoner/rapport_evaluering_av_id-arbeid_web_v2.pdf [lastet ned 9. april 2026]

NTAES-Nasjonalt tverretatlig analyse og etterretningscenter (2024, november). *Rapport Registermanipulasjon*. Tilgjengelig fra <https://www.ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20Registermanipulasjon.pdf> [lastet ned 9. april 2026]

Oxford Research (2013). *Behov for felles innsats. Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet*. Tilgjengelig fra https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/annet/behov-for-felles-innsats.pdf [lastet ned 9. april 2026]

Oxford Research (2025). *Interessent- og brukeranalyse for Nasjonalt ID-senter*. Tilgjengelig fra <https://www.nidsenter.no/globalassets/publikasjoner/oxford-research-041125---final-report.pdf> [lastet ned 9. april 2026]

PwC (2012, februar). *Oppstartsevaluering av Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)*. Delrapport fra PwC til Justisdepartementet.

PwC (2013). *Evaluering av Nasjonalt ID-senter*. Sluttrapport.

SODI-Prosjektet (Samfunnssikkerhet og digitale identiteter) (2025, november). *Helhetlig, trygg og inkluderende identitetsforvaltning i Norge: Anbefalinger fra SODI-prosjektet*. Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra <https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/sodi/publikasjoner/rapporter-mv/sodi-rapport-5-2025.pdf> [lastet ned 10. desember 2025]

Vedlegg

1.1 Intervjuguide ansatte og tidligere ansatte

Invitasjon til å dele erfaringer om Nasjonalt ID-senters organisering

Hei,

vi kontakter deg som ansatt i Nasjonalt ID-senter fordi du sitter på erfaringer som er svært nyttige for oss.

Det er nå 15 år siden Nasjonalt ID-senter ble etablert som et faglig selvstendig ekspertorgan, administrativt underlagt Politidirektoratet.

Nasjonalt ID-senter er i gang med et prosjekt som skal kartlegge om dagens organisering er den mest hensiktsmessige for å møte dagens og fremtidens identitetsutfordringer.

Vi ønsker derfor å høre fra deg som har erfaringer. Kanskje har du eksempler på situasjoner der vår nåværende plassering har gitt oss begrenset gjennomslagskraft, lite handlingsrom eller gjort samarbeid mer krevende? Eller kanskje du har eksempler på positive sider ved dagens organisering?

Alt er relevant for oss – både små og store erfaringer. Målet er å få et helhetlig bilde av hvordan organiseringen påvirker Nasjonalt ID-senters evne til å være en nasjonal ressurs på ID-feltet.

Intervjuene vi gjennomfører er halvstrukturerte, varer ca. en time og anonymiseres. De kan gjennomføres fysisk, på Teams eller du kan svare skriftlig svar på spørsmålene.

Vi ønsker å lære av dine erfaringer, kan du bidra?

Hilsen prosjektgruppen, Christina, Ida, Iselin og Mads.

Intervjuguide for ansatte og tidligere ansatte i Nasjonalt ID-senter

Navn:

Dato:

Bakgrunn

- Hva er din rolle i Nasjonalt ID-senter [stilling, oppgaver]?

Rolle og mandat

- Hva tenker du om Nasjonalt ID-senters rolle og mandat?
 - Opplever du rolle/mandat som klart eller uklart?
 - Hva med Nasjonalt ID-senters
 - myndighet/gjennomslagskraft
 - tilgjengelighet
 - kapasitet
 - overlapp med andre etater

Organisatorisk plassering og innflytelse

- Hva tenker du at Nasjonalt ID-senters organisatoriske plassering i forvaltningen har å si for dets innflytelse og påvirkning nasjonalt på ID-feltet [og manglende sådan?]
- Har Nasjonalt ID-senter en avgjørende rolle, er en premissgiver på ID-feltet?
 - Hvis ja, kan du nevne eksempler?
 - Hvis nei, hva måtte ha vært annerledes organisatorisk for å oppnå dette?

Samarbeid og relasjoner

- Hvordan opplever du samhandlingen med overliggende nivå (Politidirektoratet) og med andre etater?
- Har det vært situasjoner der organiseringen gjorde samarbeid med andre etater (Utlendingsdirektoratet, Politiets utlendingsenhet, Skatt, NAV, Bufdir m.fl.) mer krevende?

Erfaringer fra praksis

- Har du eksempler på barrierer og utfordringer der organiseringen av senteret har vært hemmende?
 - For eksempel i samarbeid, prosjekter, oppgaveutførelse, budsjett/økonomi, faglig gjennomslag mm.?

Fremtidsperspektiv

- Hvilke grep med hensyn til Nasjonalt ID-senters organisatoriske plassering bør gjøres for at senteret skal være mer relevant for sine brukere og som nasjonal aktør på ID-feltet?
 - Hvilke terskler/barrierer ser du i dag [organisatoriske]?
 - Hvilke grep bør tas for å styrke Nasjonalt ID-senter som nasjonal ressurs på ID-feltet?
 - Hva tenker du er suksessfaktorer [organisatoriske] for Nasjonalt ID-senters strategiske utviklingspotensial?
 - Hva mener du kunne vært annerledes dersom Nasjonalt ID-senter hadde hatt en annen organisatorisk plassering?
 - Hvilke muligheter eller fordeler kan du se for deg ved en alternativ organisatorisk tilknytning?

Positive erfaringer

- Har du eksempler på positive sider ved dagens organisering?
 - Er det noe som fungerer godt som du mener bør bevares, selv om organiseringen eventuelt endres?

Annet

- Er det noe vi ikke har spurt deg om nå som du synes det er viktig å få med?

Noen eksempler på barrierer:

- **Manglende instruksjonsmyndighet – Fører blant annet til at koordineringsfunksjonen i instruksen er vanskelig å etterleve uten instruksjonsmyndighet, også evalueringsfunksjonen.**
- **Manglende tilgang til politiets og UDIs systemer og registre.**
- **Skillet mellom forvaltning og straffesak i ID-problematikk er kunstig, vår hybride løsning gjør det vanskelig å få tilgang på tall og rapportering til statistikk og analyse.**
 - **Behov for databehandleravtale med andre virksomheter vi skal utveksle informasjon med**
- **Budsjettmessige rammeforhold og handlingsrom**
- **Annet?**

1.2 Oxford Research, Interessent- og brukeranalyse for Nasjonalt ID-senter (2025)

<https://www.nidsenter.no/globalassets/publikasjoner/oxford-research-041125---final-report.pdf>

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This not only helps in tracking expenses but also ensures compliance with tax regulations.

In the second section, the author provides a detailed breakdown of the company's revenue streams. This includes sales from various product lines and services. The analysis shows that while some areas are performing well, others need more attention to improve overall profitability.

The third section focuses on the company's financial health and liquidity. It highlights the need for a strong cash flow to support operations and future growth. Recommendations are made to diversify income sources and optimize working capital management.

Finally, the document concludes with a summary of key findings and a forward-looking statement. It expresses confidence in the company's ability to overcome current challenges and achieve its long-term goals through strategic planning and diligent execution.

Nasjonalt ID-senter

Adresse: Økernveien 11-13, 0653 Oslo, Norway

Postadresse: 2091 Vika, 0125 Oslo, Norway

Telefonnummer: +47 22 69 90 22

Organisasjonsnummer: 996 879 828

postmottak@nidsenter.no

www.nidsenter.no

Mars 2026