

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV REDUSERT GYLDIGHETSTID PÅ PASS



MENON-PUBLIKASJON NR. 67/2018

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas og Per Fredrik Forsberg Johnsen



Forord

Menon Economics har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse av å redusere gyldighetstiden på pass fra ti til fem år.

Steffen Evju, Linn Johansen, Lise Nilsen og Liv Ragnhild Dalene har vært våre kontaktpersoner i Justis- og beredskapsdepartementet, og kommet med innspill og oppklarende informasjon i utredningsarbeidet.

I prosjektet har vi hatt tett dialog og samarbeid med Politidirektoratet. Sentrale bidragsyttere har vært Unni Norum, Øivind Næss, Hanne Hochlin, Thomas Hansen, Merethe Næss-Tangen og Inger Therese Aandstad.

Arbeidet med analysen er gjennomført i perioden juni–august 2018. Prosjektarbeidet er gjennomført av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas og Per Fredrik Forsberg Johnsen. Intern kvalitetssikrer i Menon Economics har vært Kristoffer Midttømme.

Vi takker vår oppdragsgiver og Politidirektoratet for alle bidrag og et godt samarbeid.

Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

August 2018

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	8
1.1. Bakgrunn	8
1.2. Oppdraget	9
1.3. Disposisjon av rapporten	9
2. PROBLEMBESKRIVELSE	10
3. NULLALTERNATIVET OG TILTAKET SOM VURDERES	13
3.1. Nullalternativet	13
3.2. Tiltaket som vurderes	15
4. METODISK TILNÆRMING	17
4.1. Kort om samfunnsøkonomiske analyser	17
4.2. Beregningsforutsetninger	17
4.3. Spesielt om vurderinger av de prissatte virkningene	18
4.4. Spesielt om vurdering av de ikke-prissatte virkningene	18
5. ETTERSØRSEL ETTER NASJONALT ID-KORT OG PASS	19
5.1. Etterspørsel etter nasjonalt ID-kort med NeiD	19
5.2. Etterspørsel etter pass med gyldighetstid på ti år	21
5.3. Etterspørsel etter pass med gyldighetstid på fem år	24
5.4. Andelen som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig	25
5.5. Økt etterspørsel etter pass fra utenriksstasjonene	27
5.6. Tapte voksenpass (pass til personer som er 16 år eller eldre)	28
5.7. Konkretisering av lavt, middels og høyt scenario	29
6. PRISSATTE VIRKNINGER	31
6.1. Økt ressursbruk i politiet	31
6.2. Økt ressursbruk ved utenriksstasjoner	33
6.3. Økt tidsbruk og reisekostnader for brukere	35
6.4. Skattefinansieringskostnad	38
6.5. Samlede prissatte virkninger	39
7. IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER	40
7.1. Verdi av raskere implementering av sikkerhetsforbedringer	40
7.2. Verdi av at flere personer gjennomgår kontroll	41
7.3. Verdi av redusert mulighet for ID-kriminalitet	42
7.4. Samlede ikke-prissatte virkninger	43
8. SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET OG USIKKERHET	44
8.1. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	44
8.2. Hva hvis etterspørselen etter nasjonalt ID-kort synker eller øker?	45
8.3. Hva hvis analyseperioden økes fra 10 til 20 år?	45
8.4. Hva hvis antall passkontor økes eller reduseres?	46
8.5. Hva hvis samsøkingsandelen er lavere eller høyere enn forutsatt?	47
8.6. Samlet vurdering av usikkerheten	47
9. FORDELINGSVIRKNINGER	48
REFERANSELISTE	49

VEDLEGG 1 – UNDERSØKELSE: ETTERSØRSEL ETTER PASS	50
VEDLEGG 2 – POLITIDIREKTORATETS DOKUMENTASJON AV METODIKK FOR Å KOMME FREM TIL ANSLAG PÅ GJENNOMSNITTLIG KJØRETID OG -DISTANSE TIL PASSKONTOR	54

Sammendrag

Som følge av sikkerhetsutfordringer ved dagens gyldighetstid på pass, og i forbindelse med større omlegginger i norsk passforvaltning, er det behov for å vurdere gyldighetstid for pass. I vår samfunnsøkonomiske analyse av å redusere gyldighetstiden på pass utstedt til voksne personer (16 år eller eldre) fra ti til fem år fra 2020, finner vi at redusert gyldighetstid øker etterspørselen etter pass. Økningen skyldes at voksne personer som har behov for pass vil søke om pass hvert femte år istedenfor hvert tiende år. Økt etterspørsel etter pass utløser økt ressursbruk i politiet og ved utenriksstasjonene som utsteder pass, og økt tidsbruk og økte reisekostnader ved hyppigere oppmøter på passutstedelsessteder for brukerne. Vi har funnet grunnlag for å prissette disse tre virkningene. Den samlede prissette netto nytten er negativ og beregnet til mellom minus 150 og minus 311 millioner kroner. Redusert gyldighetstid på pass forventes også å ha en positiv innvirkning på samfunnssikkerhet gjennom bedre muligheter for oppdatering av sikkerhetsmekanismer, økt antall kontroller som gjennomføres ved fornyelse av pass og reduserte muligheter for misbruk av tapte pass. Disse nyttevirkningene, som er behandlet som ikke-prissette virkninger i analysen, må samlet sett minst være lik mellom 150 og 311 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer mellom 7 og 9 kroner per gyldige pass (i omløp) per år. Samlet sett er det grunn til å forvente at samfunnets samlede betalingsvillighet for å øke sikkerhetsnivået i samfunnet gjennom å redusere gyldighetstiden overstiger denne kostnaden, og dermed at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Samfunnsøkonomisk analyse av å redusere gyldighetstid på pass utstedt til voksne personer

Politidirektoratet (POD) gjennomfører et arbeid med å fornye utstedelse av norske pass. I tilknytning til dette vurderes nytt saksbehandlingssystem, ny saksbehandlingsorganisasjon og nye rutiner. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) arbeider samtidig med vurdering av hvor pass skal utstedes. Antall utstedelsessteder forventes å ville reduseres vesentlig sammenliknet med dagens struktur. Dette vil ha innvirkning blant annet på brukertilgjengelighet. Som følge av sikkerhetsutfordringer ved dagens gyldighetstid på pass, og i forbindelse med større omlegginger i norsk passforvaltning, er det behov for å vurdere gyldighetstid for pass. I henhold til internasjonale regler skal ordinær gyldighetstid på pass være enten fem eller ti år av hensyn til sikkerhet og kvalitet. Dagens gyldighetstid på pass er ti år for personer som er over 16 år.

Nasjonalt ID-kort med NeID vil tilbys publikum fra 2020. Kortet vil gjelde som høyeste legitimering for tjenester som i dag kun godtar pass, og som reisedokument i EU/EØS-området og land Norge får bilaterale avtaler med. Av disse årsakene vil nasjonalt ID-kort kunne ha en påvirkning på etterspørselen etter pass. Kortet vil ha samme sikkerhetsnivå som pass og ha en gyldighetstid på fem år.

Alternativene som vurderes i den samfunnsøkonomiske analysen er:

- *Nullalternativet* – som innebærer en videreføring av dagens gyldighetstid på pass
- *Tiltaksalternativet* – som innebærer redusert gyldighetstid på ordinære pass for personer over 16 år, fra ti til fem år fra år 2020

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med anbefalinger fra Finansdepartementet (rundskriv R-109/14).

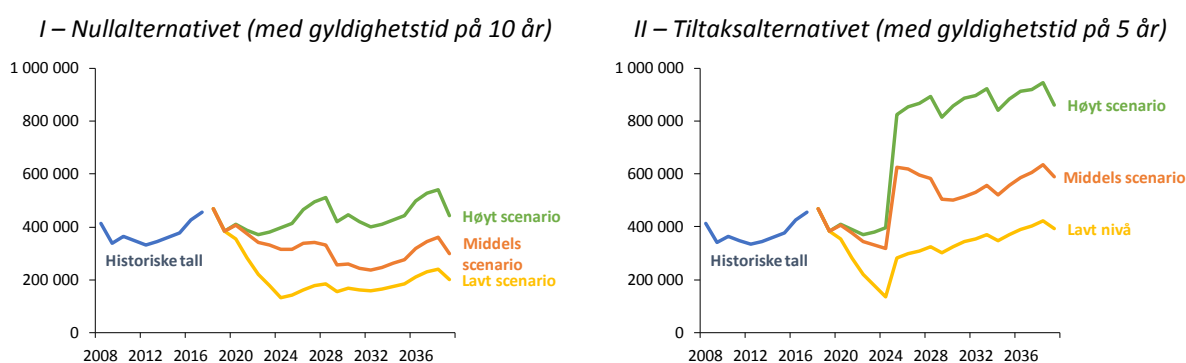
Redusert gyldighetstid utløser økt etterspørsel etter pass

Etterspørselen etter pass i analyseperioden er en sentral forutsetning for analysen, men er beheftet med stor usikkerhet. I analysen opererer vi derfor med tre scenarier (lavt, middels og høyt) for etterspørselen etter pass.

Vi forventer at innføring av nasjonale ID-kort vil redusere etterspørselen etter pass noe, samtidig som redusert gyldighetstid på pass vil øke etterspørselen etter pass.

Figur A.I viser forventet utvikling i passetterspørselen for voksne ved gyldighetstid lik 10 år for hvert etterspørselsscenario, mens Figur A.II viser forventet utvikling i passetterspørselen for voksne ved gyldighetstid lik 5 år. Virkningen på passetterspørselen utgjør differansen mellom henholdsvis lavt, middels og høyt scenario i de to figurene. Forklaringen på at passvolumene ikke dobles i middels og lavt scenario er at vi har lagt til grunn en forutsetning om at passetterspørselen i disse alternativene ikke vil falle momentant ned til et lavere nivå ved innføringen av nasjonalt ID-kort i 2020, men at etterspørselen gradvis i løpet av en femårsperiode nærmer seg de nye passetterspørselsnivåene (lineært).

Figur A Vårt anslag på årlig etterspørsel etter pass for voksne (16 år og eldre), utstedte pass per år



Kilde: Menon Economics

De prissatte virkningene tilsier isolert sett at gyldighetstiden ikke bør reduseres

Vi har identifisert tre samfunnsøkonomiske kostnadsvirkninger som utløses av redusert gyldighetstid for pass til voksne fra ti til fem år. Redusert gyldighetstid på pass, og følgelig økt etterspørsel etter pass, vil øke ressursbruken i politiet og ved utenriksstasjonene, og bidra til økte tids- og reisekostnader for brukere. Den samlede prissatte netto nytten for disse tre virkningene er beregnet til -150 millioner kroner i lavt scenario, -218 millioner kroner i middels scenario og -311 millioner kroner i høyt scenario. Det tilsvarer en årlig kostnad i analyseperioden på mellom 19 og 38 millioner kroner. Vår prissetting av virkningene er angitt i tabell A.

Tabell A Samfunnsøkonomiske kostnader av å redusere gyldighetstiden på voksenpass fra 10 til 5 år, nåverdi i 2020 i 2018-kroner

Samfunnsøkonomiske kostnader	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Økt ressursbruk i politiet	-115	-172	-255
Økt ressursbruk ved utenriksstasjonene	-15	-19	-23
Økt tidsbruk og reisekostnader for brukere	-21	-26	-34
Prissatt netto nytte	-150	-218	-311

Kilde: Menon Economics

Tiltaketts positive innvirkning på økt samfunnssikkerhet forventes å overstige kostnaden

I dag tar det lang tid å implementere sikkerhetsforbedringer gjennom naturlig utskifting av pass, blant annet knyttet til kryptografiske nøkler. Det er også risiko forbundet med at en person kan få tildelt pass basert på feilaktige opplysninger eller at vedkommende ikke er den han eller hun utgir seg for å være, eller at en person

får tildelt pass uten å være berettiget til det. I tillegg er det en risiko for at informasjon tilknyttet passet kan endres eller komme på avveie, eller at pass forfalskes. Disse sikkerhetsutfordringene antas å reduseres av tiltaket, hovedsakelig gjennom hyppigere oppmøter ved passutstedelsesstedet og utskifting av pass. Videre vil redusert gyldighetstid bidra til at pass som kommer på avveie kan misbrukes i færre år enn pass med opprinnelig gyldighetstid på ti år. Gjennom disse virkningene forventes det at redusert gyldighetstid bidrar til økt samfunns-sikkerhet.

Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å prissette nyttevirkningene, og har derfor behandlet disse som ikke-prissette virkninger. Disse ikke-prissette nyttevirkningene må samlet sett minst være lik mellom 150 og 311 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer mellom 19 og 38 millioner kroner per år, eller 7 og 9 kroner per gyldige pass (i omløp) per år. Til sammenligning utgjør politiets årlige driftsutgifter over 3 000 kroner per innbygger. Vi mener det samlet sett er grunn til å forvente at samfunnets samlede betalingsvillighet for å øke sikkerhetsnivået i samfunnet gjennom å redusere gyldighetstiden overstiger kostnaden, og dermed at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Resultatene er følsomme for valg av analyseperiode og omfanget av samsøking

Følsomhetsanalyser av sentrale forutsetninger viser at de samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningene er følsomme for variasjon i analyseperiode og andelen som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig. Legger vi til grunn forutsetningene for middels scenario (scenariet vi tror mest på), finner vi følgende:

- Økes analyseperioden fra 10 til 20 år, øker kostnadene fra 7 kroner per gyldig pass per år til 11 kroner per gyldig pass per år
- Hvis samsøkingen er 10 prosentpoeng lavere enn forventet, øker kostnadene fra 7 kroner per gyldig pass per år til 8 kroner per gyldig pass per år
- Hvis samsøkingen er 10 prosentpoeng høyere enn forventet, reduseres kostnadene fra 7 kroner per gyldig pass per år til 3 kroner per gyldig pass per år

Kostnadene av å redusere gyldighetstiden på pass vil i all hovedsak bæres av brukerne

Nytten av tiltaket vil i all hovedsak tilfalle samfunnet som helhet gjennom bedret samfunnssikkerhet som følge av raskere implementering av sikkerhetsforbedringer, flere kontroller og mindre mulighet for ID-kriminalitet. Deler av nyttevirkningene vil tilfalle politiet gjennom bedre kvalitet i opplysninger og registre og potensielt færre ID-kriminalitetstilfeller, som innebærer høy ressursbruk ved etterforskning. Ved lavere ID-kriminalitet vil nytten også tilfalle personer og aktører som ellers ville vært utsatt for dette, for eksempel banker og forsikrings-selskaper.

Kostnadene bæres i all hovedsak av brukerne, ettersom gebyret i prinsippet skal dekke ressursbruken i politiet og utenriksstasjonene forbundet med utstedelse av pass og at tiltaket innebærer at en person vil måtte fornye passet dobbelt så ofte som i nullalternativet for å til enhver tid ha et gyldig pass. Tiltaket vil innebære at personer som ønsker å ha et gyldig pass totalt må betale et høyere gebyr, i tillegg til tids- og reisekostnader forbundet med hyppigere fornyelse av pass. Ressursbruken i politiet og ved utenriksstasjonene forventes å øke som følge av tiltaket, men antas samtidig å bli dekket inn gjennom gebyret for pass.

Det bør, uavhengig av valgt gyldighetstid, legges til rette for samsøking for å holde kostnadene nede

I analysen har vi funnet at det er vesentlige samfunnsøkonomiske besparelser å oppnå dersom flest mulig innbyggere søker om pass og nasjonalt ID samtidig når de først er på passkontoret, såkalt samsøking. Kostnadene både for brukere og politiet reduseres ved samsøking, da søknads- og behandlingsprosessen er like for de to. Høy

grad av samsøking innebærer derfor både færre reiser til passkontoret, og færrest mulig dupliserte søknadsprosesser. Vi anbefaler at det uavhengig av scenario og tiltak legges til rette for at samsøkingsandelen holdes så høy som mulig. En mulighet er å redusere gebyret for de som søker om begge dokumenter samtidig.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Politidirektoratet (POD) gjennomfører et arbeid med å fornye utstedelse av norske pass, med nytt saksbehandlingssystem, ny saksbehandlingsorganisasjon og nye rutiner. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) arbeider samtidig med en vurdering av hvor pass skal utstedes. Antall utstedelsessteder forventes å ville reduseres vesentlig sammenliknet med dagens struktur. Dette vil ha innvirkning blant annet på brukertilgjengelighet.

Som følge av behov for økt sikkerhet knyttet til pass (utdypet i kapittel 2), er det behov for å vurdere gyldighetstid for pass. Det er naturlig at dette gjøres i tilknytning til pågående systemomlegginger. I henhold til internasjonale regler skal ordinær gyldighetstid på pass være enten fem eller ti år av hensyn til sikkerhet og kvalitet. Dagens gyldighetstid på pass er ti år for personer som er over 16 år.

Nasjonalt ID-kort med NeID vil tilbys publikum 2020. Kortet vil gjelde som høyeste legitimering for tjenester som i dag kun godtar pass og som reisedokument i EU/EØS-området og land Norge får bilaterale avtaler med. Blant annet av denne årsaken vil nasjonalt ID-kort kunne ha en påvirkning på etterspørselen etter pass. Kortet vil ha samme sikkerhetsnivå som pass og trolig ha en gyldighetstid på fem år. I analysen har vi derfor lagt til grunn fem års gyldighetstid på nasjonalt ID-kort.

Boks 1-1 Beskrivelse av de tre mest sentrale ID-dokumentene

Politiets utstedelse av ID-dokumenter består av tre hovedprodukter:

Pass. Reisedokument for norske statsborgere som oppfyller vilkårene jf. passloven. Utforming (sikkerhetselementer m.m.) og prosess for utstedelse, herunder opplæring av saksbehandlere, gjør det nye passet til et av verdens sterkeste pass. Det ordinære passet har 10 års gyldighet og kan gis alle norske borgere som oppfyller vilkårene i passloven. I spesielle situasjoner kan det utstedes midlertidige pass. Det er tre typer midlertidig pass: nødpass (håndskrevet), provisorisk pass og etikettpass. Disse har ulike kvalitets- og sikkerhetsmekanismer og dermed også ulike bruksbegrensninger.

Nasjonalt ID-kort. Et sikkert identitetsbevis med funksjonalitet som reisedokument i EØS-området og evt. tredjeland Norge inngår bilaterale avtaler med. Nasjonale ID-kort kan utstedes med og uten reiserett. Vilkår for nasjonalt ID-kort er styrt gjennom ID-kortloven. Krav og regelverk er under utarbeidelse. Ved lansering av tjenesten vil nasjonale ID-kort være begrenset til norske statsborgere, men det er planer om å utvide tjenesten etter hvert til også å omfatte utenlandske borgere.

Nasjonalt elektronisk identitetsbevis (NeID). Elektronisk ID er et valgfritt tilleggsprodukt på nasjonale ID-kort. Elektronisk ID er en mikrobrikke i ID-kortet som kan kommunisere med mobiltelefoner, PCer og annet utstyr med trådløs kommunikasjon (NFC – Near Field Communication). NeID kan brukes til både autentisering og signering. Alle som kan få et Nasjonalt ID-kort jf. ID-kortloven, og som har fylt 13 år, har en forskriftsfestet rett til også å få tildelt et elektronisk identitetsbevis, NeID (Nasjonalt eID), utstedt av Staten. NeID tildeles med samme gyldighetstid som ID-kortet. Det vil si at NeID utløper og blir ugyldig etter ID-kortets "gyldig til og med" dato.

Det stilles strenge krav til sikkerhet og kvalitet i utstedelsesprosessen for å sikre at søkeren er den personen utgir seg for å være og at det ikke utstedes flere identiteter til samme person. Nasjonalt ID-kort og NeID tildeles etter samme prosedyrer og med samme sikkerhet som pass.

Kilde: Politidirektoratet

1.2. Oppdraget

Justis- og beredskapsdepartementet har behov for en samfunnsøkonomisk analyse som belyser nytte og kostnad ved ulik gyldighetstid for pass. Analysen skal beskrive samfunnsøkonomisk nytte og kostnad ved å redusere gyldighetstiden på pass fra ti til fem år, sett opp mot faktorene brukertilgjengelighet, kvalitet og sikkerhet i utstedelsesprosessen. Det er kun gyldighetstiden for ordinære pass for personer over 16 år som er gjenstand for analysen.

Den samfunnsøkonomiske analysen skal sees i sammenheng med utredningen Politidirektoratet arbeider med om hvordan pass-strukturen i Norge kan justeres med hensyn til kvalitet, sikkerhet og brukertilgjengelighet.

Arbeidet med analysen er gjennomført i perioden juni–august 2018.

1.3. Disposisjon av rapporten

Kapittel 2 omhandler problembeskrivelsen for analysen. I kapittel 3 gis det beskrivelser av nullalternativet (ti års gyldighetstid) og tiltaksalternativet (fem års gyldighetstid). Vår overordnede metodiske tilnærming til hvordan den samfunnsøkonomiske analysen blir gjennomført er beskrevet i kapittel 4. Etterspørselsutviklingen etter pass og nasjonalt ID-kort er sentral for å vurdere og verdsette de samfunnsøkonomiske virkningene av å redusere gyldighetstiden. I kapittel 5 presenteres derfor etterspørselsscenarioer etter henholdsvis pass og nasjonalt ID-kort. I kapittel 6 gjennomgås de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket som vi har funnet faglig grunnlag for å prissette. De ikke-prissatte virkningene er dokumentert i kapittel 7. Vi starter med å beskrive hva hver av virkningene omfatter og gjennomgår metodikken som er lagt til grunn for å eventuelt prissette virkningene før vi kommer med våre anslag. De ikke-prissatte virkningene er beskrevet og vurdert og det er gjort en «break even» – analyse av hva de ikke-prissatte virkningene må være for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. I kapittel 8 vises sammenstilte resultater og vår vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I dette kapittelet viser vi også resultatene fra følsomhetsanalyser og vurderer i hvilken grad konklusjonen vår er følsomme for endrede forutsetninger. Til slutt, i kapittel 9, gjennomgås vår vurdering av fordelingsvirkninger. I sammendraget gir vi en oppsummering av analysen med fokus på hovedfunn og konklusjoner.

2. Problembeskrivelse

Det er flere sikkerhetsutfordringer knyttet til at passet har en gyldighetstid på ti år. Gyldighetstiden på pass kan ha innvirkning på samfunnssikkerhet gjennom antall kontroller som gjennomføres ved fornyelse av pass, muligheter for oppdatering av sikkerhetsmekanismer og muligheter for misbruk av tapte pass. Det er naturlig at vurdering av gyldighetstid på pass gjøres i forbindelse med større planlagte systemomlegginger.

Sikkerhetsmekanismer og informasjon knyttet til pass er definert som samfunnskritisk infrastruktur etter sikkerhetsloven, og må overholde et høyt sikkerhetsnivå. Sikkerheten til elektronisk informasjon i passet avhenger av de kryptografiske mekanismene tilknyttet informasjonen og sikkerhet i elektroniske brikker. Som følge av kontinuerlig teknologisk utvikling, vil det over tid være behov for å oppdatere og utbedre sikkerhetsmekanismer knyttet til passet. Jo lengre gyldighetstiden er, jo lengre tid vil det ta å oppgradere eksisterende pass i omløp i henhold til nye sikkerhetskrav og økt beskyttelse av informasjon i dokumentet gjennom naturlig utskifting av pass. Med dagens teknologiske og sikkerhetsmessige utvikling vil ti års gyldighetstid kunne anses som for lang for å ivareta behov for sikkerhet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har tidligere anbefalt at levetiden på pass settes til fem år, for å sikre at man benytter oppdaterte kryptografiske mekanismer og sikkerhetsmekanismer i smartkortbrikker.¹ ICAO har også vurdert at passutsteder bør oppdatere design og sikkerhetsmekanismer på dokumentene minst hvert femte år for å sikre seg mot forfalskning og misbruk.² Oppdatering minst hvert femte år er også kontraktsfestet med passprodusent. Med en gyldighetstid på ti år og oppdateringssyklus på fem år vil sikkerhetsmekanismer og teknologi gjelde i 15 år. Som et eksempel kan det nevnes at norske pass ble oppdatert i 2006, 2010 og 2015. Sikkerhetsmekanismer og teknologi knyttet til oppdateringen i 2006 vil med andre ord være gjeldende frem til januar 2020. Et 15-års perspektiv anses som lenge i teknologisk og sikkerhetsmessig sammenheng. Blant annet har utviklingen av kvantedatamaskiner ført til at mange anbefaler å benytte lengre kryptografiske nøkler eller andre mekanismer for å ivareta sikkerheten ved pass og nasjonale ID-kort. NSM har i brev til POD oppgitt at det er lite trolig at dagens mekanismer vil være tilstrekkelig etter år 2030. Arbeidet med nye mekanismer og algoritmer forventes å ferdigstilles innen de neste ti årene. Dersom man beholder en gyldighetstid på ti år for ordinære voksenpass, vil dagens mekanismer benyttes også utover 2030. Sikkerheten ved informasjonen i et pass avhenger også av sikkerheten til smartkortbrikkene. NSM anbefaler at man benytter seg av siste eller nest siste versjon av smartkortbrikker, og at gyldighetstiden på pass også derfor ikke bør settes til mer enn fem år. I verste fall kan for lav sikkerhet ved passet føre til at nøkler kan dekrypteres og at andre enn norske myndigheter kan produsere norske pass, uten at dette oppdages.³ Dekrypterte nøkler vil også kunne gi andre tilgang til informasjon som fingeravtrykk. Høsten 2017 ble eksempelvis Estland utsatt for et angrep mot eID-en på det nasjonale ID-kortet. Dette hadde store konsekvenser og førte til at mer enn 700 000 nasjonale ID-kort måtte trekkes tilbake.

I forbindelse med forebygging og bekjempelse av kriminalitet, er det sentralt at utstedelse av ID-dokumenter er basert på korrekt og verifisert identitet. Pass er et sentralt sikkerhetsdokument som benyttes til legitimering ved kryssing av landegrensener og for ulike tjenester, for eksempel banktjenester. Passet inneholder elektronisk lesbar informasjon om eieren av passet og biometriske data gjennom en smartkortbrikke. Av samfunns- og retts-sikkerhetsmessige årsaker er det sentralt at passet har høy sikkerhet slik at det ikke kan forfalskes eller

¹ Jf. brev fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet datert 28.9.2016, ref.: A03 – S: 1603570-2

² Jf. ICAOs Guide for Assessing Security of Handling and Issuance of Travel Documents (2016)

³ Jf. notat fra Politidirektoratet «Nærmere om sikkerhet»

misbrukes. Utover sikkerhet ved krypteringsmekanismer og smartkortbrikker, som nevnt over, er noen sentrale sikkerhetsrisikoer ved pass:

- At en person får tildelt pass basert på feilaktige opplysninger (personen er ikke den han/hun utgir seg for å være)
- At en person får tildelt pass uten å være berettiget til dette (for eksempel dersom personen har passnekt)
- At pass misbrukes av tredjepart (for eksempel at et stjålet pass benyttes av en annen person/tredjepart)
- At pass endres eller forfalskes

Sikkerhet ivaretas gjennom kontroller når personer søker om utstedelse av pass, og gjennom sikkerhetsmekanismer i passet og avlesning av informasjon. Jo lengre gyldighetstiden på pass er, jo lengre tid vil det potensielt ta før hver person gjennomgår ny kontroll ved utstedelse av nytt pass. Med dagens gyldighetstid på pass, vil personer for å ha gyldig pass måtte fornye passet sitt hvert tiende år gjennom oppmøte på passkontor. Spesielt for personer på mellom 16 og 26 år kan det skje endringer i ansiktet som gjør at en gyldighetstid på ti år gjør det mer utfordrende å benytte passet som et tjenlig identifiseringsformål.⁴

Sikkerheten ved pass avhenger også av hvor mange pass som kommer på avveie, og gjennom det potensielt kan misbrukes til ID-kriminalitet. I perioden 2008-2017 har antall pass som er meldt stjålet i gjennomsnitt ligget på rundt 2 500 årlig. Antall tapte pass, som følge av at det er stjålet, mistet i posten eller av andre grunner har gått tapt, har i samme periode gjennomsnittlig ligget på over 31 000, og var i 2017 på over 36 500.⁵ Disse passene har en gyldighetstid på ti år, og kan ved tap kort tid etter utstedelse i teorien misbrukes i inntil ti år. Identitetstyveri kan ha store konsekvenser for personen det gjelder, næringslivsaktører og velferdsetatene, og ha påvirkning på samfunnssikkerheten for øvrig. En reduksjon i gyldighetstiden på pass vil tilsi at pass som kommer på avveie teoretisk sett kan misbrukes i et kortere tidsrom.

I henhold til internasjonale regler skal gyldighetstiden på pass være enten ti år eller fem år av hensyn til sikkerhet og kvalitet.⁶ Flere land i Europa opererer i dag med pass som har gyldighetstid på ti år, men flere land har også pass med gyldighetstid på fem år, for eksempel Sverige og Finland. Politidirektoratet har innhentet informasjon om gyldighetstid på pass fra ulike land i Europa, gjengitt i Tabell 2.1. Gyldighetstiden på pass i andre land må ses i sammenheng med blant annet sikkerhetsnivået på kryptografiske nøkler. Blant annet Tyskland, som opererer med ti års gyldighetstid på pass, har svært høy sikkerhet knyttet til kryptografiske nøkler. Praksis i andre europeiske land enn Norge viser at gyldighetstiden for nasjonale ID-kort samsvarer med gyldighetstiden for passene.⁷ Politiet anser det som naturlig at pass og nasjonale ID-kort har samme gyldighetstid, blant annet som følge av at det benyttes samme teknologi for lagring og beskyttelse av informasjon i den elektroniske brikken.⁸

Tabell 2.1 Gyldighetstid på pass i utvalgte land i Europa

Land	Gyldighetstid 5 år	Gyldighetstid 10 år
Danmark		X
Frankrike		X

⁴ Jf. brev fra Politidirektoratet datert 9.3.2018, ref.: 201201857-285 722

⁵ Kilde: Politidirektoratet

⁶ Guide for Assessing Security of Handling and Issuance of Travel Documents, ICAO (2016)

⁷ Jf. brev fra JD datert 25.9.2017, ref.: 15/5585

⁸ Jf. brev fra POD datert 25.10.2017, ref.: 201201957-249 722

Italia		X
Nederland		X
Polen		X
Spania*		X
Storbritannia		X
Sveits		X
Tyskland		X
Østerrike		X
Bulgaria	X	
Estland	X	
Finland	X	
Hellas	X	
Luxembourg	X	
Portugal**	X	
Romania**	X	
Sverige	X	

* Spania har ti års gyldighetstid på pass for personer over 30 år, og fem års gyldighetstid for personer under 30 år.

** Romania og Portugal vurderer å endre gyldighetstiden til ti år fordi antatt gyldighetstid på elektronisk brikke er ti år.

Kilde: Brev fra Politidirektoratet av 1. mai 2017, ref.: 201201957-214 722.

Eventuelle endringer i gyldighetstid på pass bør gjøres i forbindelse med større systemomlegginger, som omtalt i del 1.1. Dette er bakgrunnen for at det nå er relevant å vurdere gyldighetstiden på pass.

3. Nullalternativet og tiltaket som vurderes

Nullalternativet innebærer en videreføring av dagens gyldighetstid på pass. I tiltaksalternativet reduseres gyldighetstiden på ordinære pass for personer over 16 år, fra ti til fem år fra år 2020.

3.1. Nullalternativet

Nullalternativet representerer en videreføring av dagens innretning hvor det ikke gjennomføres ytterligere tiltak innenfor passområdet enn hva som alt er besluttet. Nullalternativet er referansealternativet som tiltaket sammenliknes opp mot i analyseperioden.

Gyldighetstid

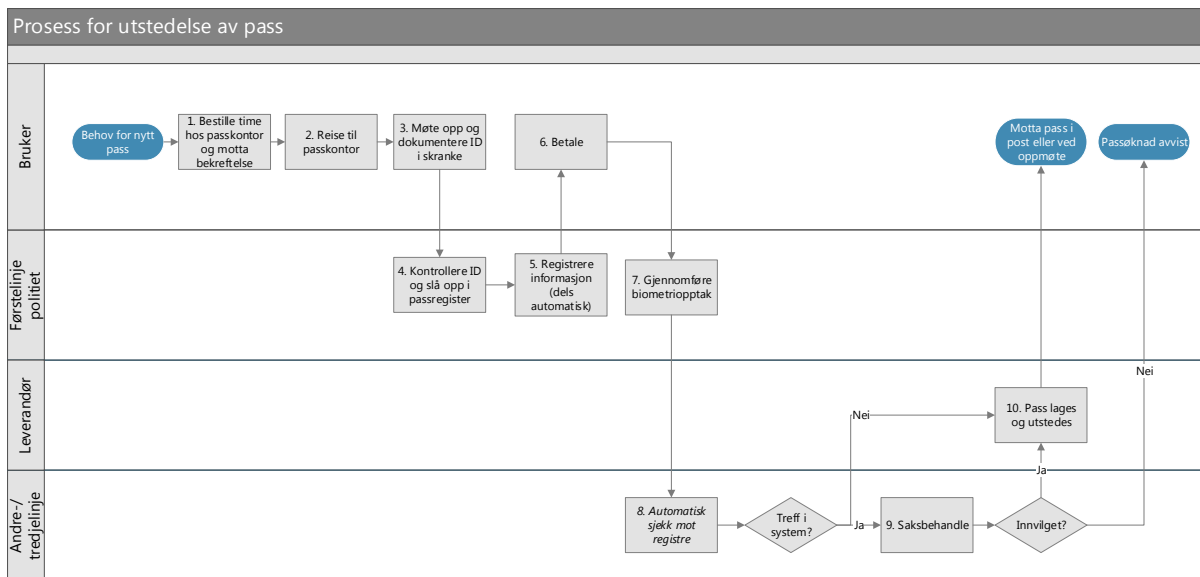
Gyldighetstiden på ordinære pass for personer over 16 år er i dag ti år, jf. passloven § 6, tredje ledd. I nullalternativet legges det til grunn at dette videreføres. Gyldighetstiden for andre aldersgrupper videreføres som i dag, både i nullalternativet og tiltaksalternativet, jf. Tabell 3.2 Tabell 2.1. I tillegg til ordinære pass, utstedes det blant annet nødpass dersom man har et absolutt behov for pass og ikke kan vente på et ordinært pass før en reise. Dette er et midlertidig pass som kun er gyldig for én reise. Midlertidige pass er ikke vurdert direkte i analysen og holdes likt både i nullalternativet og tiltaksalternativet. Forventet etterspørsel etter pass er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Prosess for utstedelse av pass

Utstedelse av pass foregår i dag på noe ulik måte ved ulike passkontor. Blant annet varierer det hvorvidt passkontorene benytter seg av andrelinje, slik som i Oslo i dag, eller ikke. Andrelinjen behandler saker som krever ytterligere saksbehandling. I nullalternativet legges det til grunn at prosessen for utstedelse av pass gjennomføres likt for alle passkontor, med utgangspunkt i prosessen skissert i Figur 3.1. Dette som følge av planlagte endringer for utstedelse av pass, som vil tre i kraft innen 2020.

Det kreves personlig oppmøte for utstedelse av pass. En person som har behov for nytt pass bestiller time hos passkontor, reiser til passkontoret og legitimerer seg i skranken. Vedkommende må ha med seg gyldig legitimasjon som pass, førerkort eller bankkort med bilde. Tidligere pass må leveres inn når man søker om å få nytt pass, eller gjøres ugyldig. Politiet kontrollerer ID til vedkommende og registrerer informasjonen. Det tas fingeravtrykk og bilde av personen ved passkontoret, med mindre personen har med seg passfoto fra fotograf. Søker må betale et gebyr, som etter dagens satser er på 450 kroner for personer over 16 år. Alle saker rutes automatisk videre til politiets andrelinje for registersjekk. Ved treff i registre eller andre oppfølgingsbehov fra førstelinje undergis saken manuell behandling i andrelinjen, eventuelt med bistand fra tredjelinjen på Kripos (treff i bildesøk). Et treff i systemene kan for eksempel bety at vedkommende har fått passnekt. Dersom søknaden godkjennes, utstedes pass til søker. Vedkommende kan enten velge å motta passet i posten eller møte opp ved passkontoret for å hente passet.

Figur 3.1 **Prosess for utstedelse av pass ved passkontor**



Kilde: Menon Economics, etter innspill fra Politidirektoratet

Nasjonale ID-kort vil utstedes på samme sted og benytte seg av deler av det samme utstyret og ressursene som for utstedelse av pass. Dette tilsier en viss avhengighet mellom prosessen for utstedelse av nasjonale ID-kort og pass. For eksempel kan personer velge å søke om nasjonalt ID-kort og pass i samme prosess, noe som vil tilsi redusert ressursbruk totalt, sammenliknet med om personen skulle søkt om pass og nasjonalt ID-kort i to separate steg. I delkapittel 5.4 gjennomgås våre forutsetninger om andelen av personer som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig.

Antall passkontor

Justis- og beredskapsdepartementet skal beslutte endelig struktur for passutstedelse, jf. Prop. 85 S (2017-2018) og Innst. 400 S (2017-2018). POD utarbeidet våren 2017 en anbefaling om å videreføre 72 passkontor, mot 140 passkontor i dag. Stortinget har bedt regjeringen om å legge til rette for at kjøretiden til nærmeste passkontor skal være på maksimalt 45 minutter for minst 90 prosent av innbyggerne i hvert politidistrikt.⁹ Det presiseres at det kan gjøres enkelte unntak, men at antall utstedelsessteder må være høyere enn det opprinnelige forslaget til Politidirektoratet på 72 passkontor. Antall passkontor i fremtidig struktur vil kunne ha innvirkning på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å redusere gyldighetstiden på pass, slik som reisekostnader. Struktur for passutstedelse er imidlertid ikke endelig vedtatt og det er usikkert hvor mange passutstedelsessteder det vil være fra år 2020. I analysen legger vi til grunn 87 passutstedelsessteder. Dette tilsvarer gjennomsnittet av 72 steder (politidirektoratets anbefaling) og 102 steder (antallet som JD har bedt POD om å utrede). Forutsetningen om 87 passutstedelsessteder er forankret med POD. Ettersom det er stor usikkerhet knyttet til antall passutstedelsessteder i ny struktur, og dette kan ha innvirkning på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av alternativet, er det gjort en følsomhetsanalyse for henholdsvis 72 og 102 passutstedelsessteder, se kapittel 8.4.

Det ble i 2017 utstedt om lag 700 000 nye pass, fordelt på om lag 156 passkontor i ulike politidistrikt. Om lag 450 000 av disse har en gyldighetstid på ti år. Resterende pass, barnepass og nødpass, har en gyldighetstid på fem eller tre år. Utenriksstasjoner utsteder om lag 22 000 pass årlig fordelt på om lag 88 steder, hvor 14 000 av

⁹ Jf. Meld. St. 2 (2017-2018), Innst. 400 S (2017-2018), Vedtak 1002

passene har en gyldighetstid på 10 år. Feil! Fant ikke referanseilden. viser antall søknader om pass fordelt på politidistrikter/område i 2017.

Tabell 3.1 Antall søknader om pass fordelt på utstedelsesområder, barnepass og voksenpass (f.o.m. 16 år)

Politidistrikt	Barnepass	Voksenpass	Totalt	Andel voksenpass utstedt per politidistrikt	Andel pass totalt utstedt per politidistrikt
Oslo politidistrikt	42 848	71 209	114 057	15 %	16 %
Øst politidistrikt	40 118	72 442	112 560	15 %	15 %
Sør-Øst politidistrikt	32 247	65 599	97 846	14 %	13 %
Vest politidistrikt	29 414	53 497	82 911	11 %	11 %
Sør-Vest politidistrikt	28 519	47 560	76 079	10 %	10 %
Trøndelag politidistrikt	20 409	40 740	61 149	9 %	8 %
Innlandet politidistrikt	14 283	32 984	47 267	7 %	6 %
Agder politidistrikt	14 228	28 273	42 501	6 %	6 %
Møre og Romsdal politidistrikt	11 882	23 116	34 998	5 %	5 %
Nordland politidistrikt	8 905	20 636	29 541	4 %	4 %
Troms politidistrikt	7 005	14 611	21 616	3 %	3 %
Finnmark politidistrikt	2 826	6 162	8 988	1 %	1 %
Sysselemanden på Svalbard	89	171	260	0 %	0 %
Politiets IKT-tjenester	0	4	4	0 %	0 %
Sum	252 773	477 004	729 777	100 %	100 %

Kilde: Politidirektoratet

Nasjonalt ID-kort

Nasjonalt ID-kort er et identitetskort som skal utstedes av norsk passmyndighet. Det blir frivillig å anskaffe kortet, men alle norske statsborgere har rett til å få kort. Det er besluttet at nasjonalt ID-kort også kan utstedes til utenlandske borgere. Nærmere vilkår, bl.a. om tilknytning til Norge, er under vurdering. Kortet vil være et allment anerkjent legitimasjonsbevis for alle formål i Norge, og norske statsborgere kan også bruke det som reisedokument i hele EU/EØS-området samt land som Norge har bilaterale avtaler med. Kortet er planlagt å komme i 2020 og utstedes på samme måte som nye pass. Det vil være et gebyr for å anskaffe kortet. Gebyrsatsen skal i prinsippet settes slik at de dekker kostnadene, men bestemmes politisk. Etterspørselen etter nasjonale ID-kort og pass vil være dels avhengig av hverandre. Dette fordi de dekker deler av de samme funksjonene som reisedokument innenfor EU/EØS-området samt land som Norge har bilaterale avtaler med, og som legitimasjonsbevis for andre formål. Forventet etterspørsel etter nasjonale ID-kort er nærmere beskrevet i kapittel 5.1.

3.2. Tiltaket som vurderes

Gyldighetstid

Tiltaksalternativet innebærer at gyldighetstiden på ordinære pass for personer over 16 år reduseres fra ti år til fem år. Dette vil si at personer må møte opp dobbelt så ofte som i dag for å til enhver tid ha et gyldig pass. For øvrige aldersgrupper er gyldighetstiden uendret, jf. Tabell 3.2 under.

Tabell 3.2

Gyldighetstid på pass i nullalternativet og tiltaksalternativet i analyseperioden

Aldersgrupper	Gyldighetstid i nullalternativet	Gyldighetstid i tiltaksalternativet
0-4 år	2 år	2 år
5-9 år	3 år	3 år
10-15 år	5 år	5 år
16 år og eldre	10 år	5 år

Prosess for utstedelse av pass

Selve prosessen for utstedelse av pass holdes uendret sammenliknet med nullalternativet. Forskjellen er at personer må gjennomgå prosessen hyppigere enn i nullalternativet, samt at samsøknadsprosenten mellom utstedelse av pass og nasjonale ID-kort forventes å øke når gyldighetstiden til pass og nasjonale ID-kort er den samme og eventuelt kan påvirke øvrig prosess noe. Samsøknad er nærmere beskrevet i kapittel 5.4.

Det legges til grunn de samme forutsetningene for antall passutstedelsessteder i tiltaksalternativet som i nullalternativet, det vil si 87 passutstedelsessteder. Det er imidlertid gjort følsomhetsanalyser for henholdsvis 72 og 102 passutstedelsessteder, se kapittel 8.4.

Nasjonalt ID-kort

Det legges til grunn de samme forutsetningene for nasjonalt ID-kort i tiltaksalternativet som i nullalternativet. Forskjellen er som nevnt over at samsøknadsprosenten vil kunne øke som følge av endret gyldighetstid på pass. I tiltaksalternativet legges det til grunn forventet nivå av etterspørsel etter nasjonalt ID-kort, se kapittel 5.1.

4. Metodisk tilnærming

Den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres i tråd med anbefalinger fra Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Analysen skal kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltaket, sammenliknet med nullalternativet.

4.1. Kort om samfunnsøkonomiske analyser

Offentlige ressurser er knappe og det er konkurranse om tilgjengelige midler til ulike formål. Det er derfor viktig at prioriteringer mellom ulike formål, enten de foretas på administrativt eller politisk plan, er velbegrunnede og gjennomtenkte. For å kunne foreta en fornuftig prioritering, må konsekvensene av alternative tiltak være undersøkt og godt dokumentert.

Hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvenser av tiltak og reformer før beslutninger fattes. Slike konsekvenser omfatter for eksempel kostnader som belastes offentlige budsjetter, investeringskostnader og miljøgevinster. Samfunnsøkonomisk analyse er en måte å systematisere informasjon på. De viktigste forutsetningene for rangering av ulike alternativer bør i størst mulig grad synliggjøres.

En nytte-kostnadsanalyse bygger på en beregning av prissatt nytte og kostnader av tiltaksalternativet(/-ene), sammenliknet med situasjonen hvis tiltak ikke gjennomføres (nullalternativet). Den prissatte nettoytten suppleres med verbal beskrivelse og eventuelle fysiske indikatorer for ikke-prissatte virkninger.

Dersom den prissatte nytten overstiger kostnadene, og det ikke er vesentlige negative ikke-prissatte virkninger, vurderes et tiltak å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Der det er alternative måter å gjennomføre tiltaket på, bør det gjennomføres analyser for hvert av de aktuelle alternativene.

4.2. Beregningsforutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene i Finansdepartementets rundskriv «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.», R-109/14 (Finansdepartementet, 2014). Tabell 4.1 gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen.

Tabell 4.1 Beregningsforutsetningene i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent per år
Sammenstillingsår (første beregningsår)	2020
Kroneverdi	2018
Levetid	10 år
Analyseperiode	10 år

Kilde: Menon Economics

I en samfunnsøkonomisk analyse med tiltak i form av reguleringer, skal man ifølge Finansdepartementet (2014) vurdere hvor langt inn i fremtiden tiltaket vil ha vesentlige virkninger. Hvor lenge tiltakene kan forventes å ha vesentlige virkninger er usikkert. Etter vårt syn bør to forhold ivaretas i vurderingen av analyseperiode. For det første vil vi legge opp til en skjevbehandling av alternativene hvis vil velger en analyseperiode som ikke utgjør et

felles multiplum av de to gyldighetstidene (fem og ti år).¹⁰ Hvis analyseperioden settes til fem år vil kun om lag halvparten av de som skal ha voksenpass få byttet ut passet i nullalternativet, mens alle får byttet ut passet i tiltaksalternativet. Kostnadene (for politiet, utenriksstasjonene og brukerne) ved en slik innretning vil komme nullalternativet til gode. Settes derimot analyseperioden til 10 eller 20 år, sikrer vi at hele den delen av befolkningen som har pass bytter pass minst én gang. Et annet moment som bør ha noe å si for valg av analyseperiode er at usikkerheten rundt hvordan vi vil legitimere oss i fremtiden er stor, spesielt som følge av teknologisk utvikling. SSØ (2006) sier at levetiden for IKT-prosjekter i staten skal settes til mellom 5 og 15 år. Det taler for at valgt analyseperiode ikke bør settes til mer enn 15 år. Vi har i analysen valgt å sette analyseperioden til 10 år, samtidig som vi vurderer konsekvensen av å endre analyseperioden til 20 år gjennom en følsomhetsanalyse.

4.3. Spesielt om vurderinger av de prissatte virkningene

Så langt vi finner det faglig forsvarlig, forsøker vi å verdsette alle relevante nytte- og kostnadsvirkninger. Som følge av at det er knyttet usikkerhet til framtidige tallfestede størrelser og verdssatte virkninger, legger vi til grunn forventningsrette anslag. Dette er i tråd med Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2014) og Finansdepartementets rundskriv (2014).

De samfunnsøkonomiske kostnadene og nytten er lik verdien av ressursene som bindes opp og frigjøres av tiltaket. Endringene i ressursbruken skal ifølge DFØ (2014) verdsettes etter alternativkostnadsprinsippet, det vil si hva ressursene er verdt i sin beste alternative anvendelse.

For å kunne summere og sikre sammenlignbarhet mellom ulike nytte- og kostnadsstrømmer i den samfunnsøkonomiske analysen, legger vi til grunn nåverdimetoden. Metoden går ut på å omregne de årlige nytte- og kostnadsstrømmene til en nåverdi. Nåverdien er kroneverdien i dag av samlede nytte- og kostnadsvirkninger som påløper på ulike tidspunkt i analyseperioden. I praksis vil det si at framtidige virkninger diskonteres ved å benytte en kalkulasjonsrente. Kalkulasjonsrenten uttrykker det offentlige avkastningskrav av investeringen per år og er satt lik 4 prosent, som vist i Tabell 4.1.

4.4. Spesielt om vurdering av de ikke-prissatte virkningene

Som nevnt over, er det ikke mulig å prissette nyttevirkinger av å redusere gyldighetstiden på pass til fem år. De ikke-prissatte effektene behandles vanligvis i tråd med en såkalt konsekvensvifte. I analysen har vi ikke funnet det hensiktsmessig å benytte konsekvensviften i vurderingen av de ikke-prissatte virkningene. Vi har isteden beskrevet og forsøkt å sannsynliggjøre sammenhengen mellom tiltaket og de ulike ikke-prissatte virkningene. For å synliggjøre hva den samlede verdien av de ikke-prissatte virkningene minst må være lik for at reduksjon av gyldighetstiden skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt har vi gjennomført «break even»-analyser.

¹⁰ Felles tall begge gyldighetstidene går opp i.

5. Etterspørsel etter nasjonalt ID-kort og pass

Etterspørselen etter pass i analyseperioden er en sentral forutsetning for analysen, men er beheftet med stor usikkerhet. I analysen opererer vi med tre scenarier (lavt, middels og høyt). Vi forventer at innføring av nasjonale ID-kort vil redusere etterspørselen etter pass noe, samtidig som at redusert gyldighetstid på pass vil øke etterspørselen etter pass.

En sentral størrelse som vil bli endret ved reduksjon av gyldighetstiden for pass, og som står sentralt i kvantifisering av nytte- og kostnadsvirkningene, er etterspørselsutviklingen etter nye pass i analyseperioden. Som vi kommer tilbake til i delkapittel 5.1, beregner vi samfunnsøkonomiske kostnader ved økt ressursbruk i politiet ved hjelp av Politidirektoratets kostnadsmodell for å beregne gebyrer. For å benytte Politidirektoratets kostnadsmodell, som beregner politiets samlede kostnader ved å utstede pass, trenger vi prognoser for etterspørsel etter pass (for voksne personer og barn) og nasjonalt ID-kort. Vi har derfor utviklet prognoser for pass til voksne (personer over 16 år) og barn (barn og ungdom under 16 år), samt etterspørsel etter nasjonale ID-kort for hele befolkningen. Politiets ressursbruk avhenger også av omfanget av personer som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig. I delkapittel 5.4 gjennomgås forutsetningene for andelen samsøknader. For å sikre en konsistent vurdering av de tre scenariene har vi også utviklet prognoser for utstedte pass fra utenriksstasjonene og tapte pass for hvert scenario. Disse prognosene benyttes til å beregne ressursbruken ved utenriksstasjonene og vurdere virkninger på tapte pass. I delkapittel 5.7 oppsummerer vi forutsetningene som ligger til grunn for lavt, middels og høyt scenario.

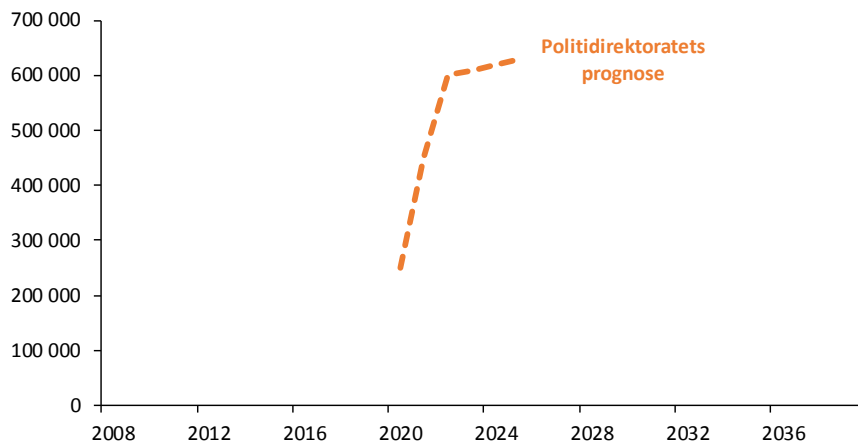
5.1. Etterspørsel etter nasjonalt ID-kort med NeID

Etterspørselen etter det nasjonale ID-kortet med NeID, som er frivillig å anskaffe, vil avhenge av om det oppleves å gi verdi for innbyggerne å anskaffe det. Forhold som kan sies å påvirke etterspørselen er i hvilken grad:

- det nasjonale ID-kortet vil fungere som identifikasjonsbevis innenlands
- det nasjonale ID-kortet vil fungere som reisedokument utover EU/EØS-området
- NeID vil bli tatt i bruk for å identifisere seg på nett (som alternativ til bank-ID)
- det stilles krav til å ha ID-kortet for å motta offentlige tjenester og rettigheter
- det knyttes tjenester til ID-kortet (eksempelvis førerkort)
- statusen til andre ID-kort blir godtatt som ID i samfunnet (førerkort og bankkort)
- prisnivået på nasjonale ID-kort i forhold til prisen for pass, eventuelt redusert pris dersom man søker om begge samtidig
- gyldighetstiden på pass endres

Politidirektoratet har utarbeidet et anslag på den årlige etterspørselen etter nasjonalt ID-kort fra 2020 til 2025, se Figur 5.1. I figuren ser vi at Politidirektoratet forventer at 250 000 personer (barn og voksne) vil anskaffe det nasjonale ID-kortet i 2020, 450 000 personer i 2021 og 600 000 personer i 2022. Fra og med 2023 til 2025 forventes det at etterspørselen vokser med 10 000 ID-kort per år.

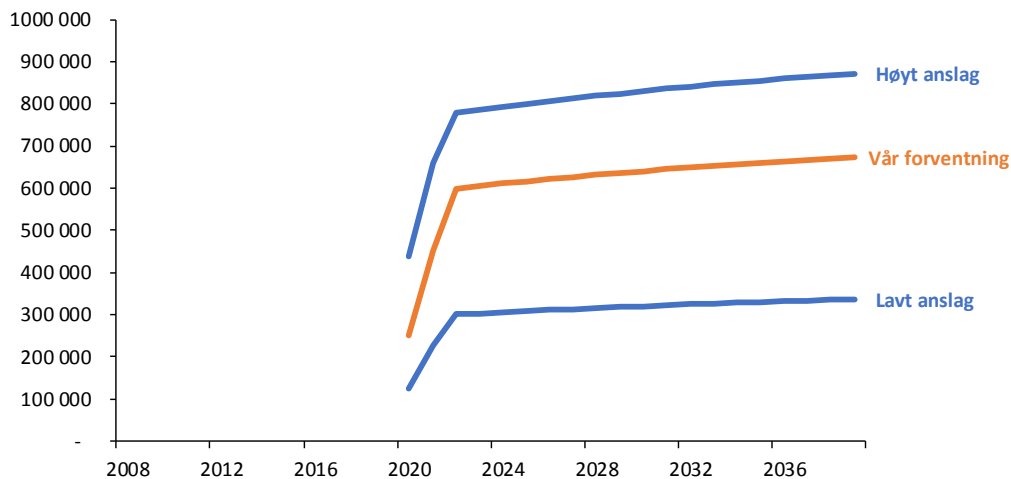
Figur 5.1 Politidirektoratets anslag på årlig etterspørsel etter nasjonalt ID-kort med NeID, utstedte ID-kort per år



Kilde: Politidirektoratet

Vi har lite grunnlag for å overprøve Politidirektoratets vurdering, utover at det i deres prognoser ikke er utnyttet informasjon om forventet befolkningsvekst. For å utarbeide en forventet utvikling i analyseperioden på hhv. 10 år (vår hovedberegning) og 20 år (som vi vil vise i en følsomhetsanalyse, se delkapittel 7.3), legger vi til grunn Politidirektoratets forutsetninger om 250 000 utstedte nasjonale ID-kort i 2020, 450 000 i 2021 og 600 000 i 2022. Etter 2022 fremskrives PODs prognose med Statistisk sentralbyrå sin befolkningsprognose til 2039 (PODs prognose med befolkningsvekst).¹¹ Resultatet av å gjøre dette er vist ved oransje kurve i Figur 5.2, som tilsvarer vår forventning av etterspørselen etter nasjonale ID-kort. Vår forventning tilsier at 66 prosent av norske innbyggere har nasjonalt ID-kort ved utgangen av 2026.

Figur 5.2 Vårt anslag på årlig etterspørsel etter nasjonalt ID-kort med NeID, utstede ID-kort per år*



*Politiets kapasitet er ifølge Politidirektoratet antatt å være 1,5 millioner utstedte dokumenter per år, isolert sett har kan vi derfor si at politiet har kapasitet til å dekke etterspørselen etter nasjonalt ID-kort. Som vi kommer tilbake til, vil politiet sannsynligvis ikke ha kapasitet til å dekke høy etterspørsel etter både nasjonalt ID-kort og pass. Kilde: Menon Economics, basert på Politidirektoratets anslag

¹¹ Hovedalternativet til Statistisk sentralbyrå, også kalt MMMM-alternativet.

Usikkerheten rundt etterspørselsutviklingen etter nasjonalt ID-kort er stor. På det grunnlaget har vi valgt å utarbeide et lavt og et høyt anslag for etterspørselen etter nasjonalt ID-kort. Vi har få holdepunkter å knytte disse anslagene til. I det lave anslaget legger vi til grunn en forutsetning om at utbredelsen av nasjonalt ID-kort utgjør halvparten av hva vi forventer, som tilsier at det er utstedt et volum av nasjonalt ID-kort lik 1/3 av innbyggerne i landet ved utgangen av 2026. I det høye anslaget legger vi til grunn at nasjonalt ID-kort blir tilnærmet allemannseie, ved at om lag 90 prosent av norske innbyggere har anskaffet seg ID-kortet innen 2026. Vi legger til grunn forventet etterspørselsutvikling for nasjonalt ID-kort (oransje kurve) i vår hovedberegning. I delkapittel 8.2 viser vi konsekvensen av at etterspørselen etter nasjonalt ID-kort er lavere og høyere enn forventet (de blå kurvene i Figur 5.2).

Etterspørselen etter nasjonalt ID-kort med NeiD avhenger ikke bare av dokumentets status som ID- og reisedokument, men også av en rekke andre forhold (se punktliste i starten av kapitlet). Det er derfor utfordrende å på nåværende tidspunkt si noe om sammenhengen mellom etterspørselen etter nasjonalt ID-kort og pass. Man kan se for seg at de to dokumentene på sikt både vil utfylle hverandre og være konkurrerende substitutter. Siden sammenhengen er usikker utarbeider vi i delkapittel 5.2 tre scenarier for etterspørselen etter pass, som i liten, middels og stor grad avhenger av etterspørselen etter nasjonalt ID-kort.

5.2. Etterspørsel etter pass med gyldighetstid på ti år

Med bakgrunn i usikkerheten rundt etterspørselen etter pass, har vi valgt å utarbeide tre scenarier for etterspørselen etter pass (høyt, middels og lavt), for henholdsvis voksne og barn og ungdom. Vi starter med å gjennomgå forutsetningene som ligger til grunn for prognosene for pass til voksne.

Etterspørsel etter pass for voksne (16 år og eldre)

I det høye etterspørselsscenariet legger vi til grunn forutsetningen om at pass er like utbredt som i dag. I henhold til data fra POD hadde 86 prosent av personer over 16 år gyldige ordinære pass i 2017. I dette scenariet legger vi til grunn at andelen av landets innbyggere som har pass holdes konstant og at antallet som har pass øker i takt med forventet utvikling i befolkningen (16 år eller eldre). Med utgangspunkt i datagrunnlaget for utstedte pass til personer på 16 år og eldre fra 2008 til 2017, legger vi til grunn 10 år gyldighetstid og anslår at personene vil fornye passet sitt når gyldighetstiden går ut. For eksempel forutsetter vi at en person som fikk utstedt pass i 2015 anskaffer seg nytt pass i 2025. Ut fra historiske tall, var det relativt mange personer som er 16 år eller eldre som anskaffet seg pass i 2008, 2016 og 2017. Det er derfor nærliggende å tro at passetterspørselen vil være relativt høy i 2018, 2026 og 2027, og dette er også lagt til grunn i våre beregninger. Det kan imidlertid argumenteres for at enkelte ikke fornyer passet sitt det året gyldighetstiden går ut, enten fordi man glemmer passet eller ikke har behov for det. Denne skjevheten vil trolig gå begge veier, altså at enkelte ønsker å fornye passet sitt 1-2 år før gyldighetstiden går ut, hvorav andre vil vente med å fornye passet til etter at det har gått ut. Vi er også kjent med at politiet jobber med SMS-varsling til innbyggere om at gyldighetstiden på pass har gått ut eller vil gå ut. Dette taler for at man i fremtiden i større grad enn i dag fornyer passet i løpet av det året gyldighetstiden går ut.

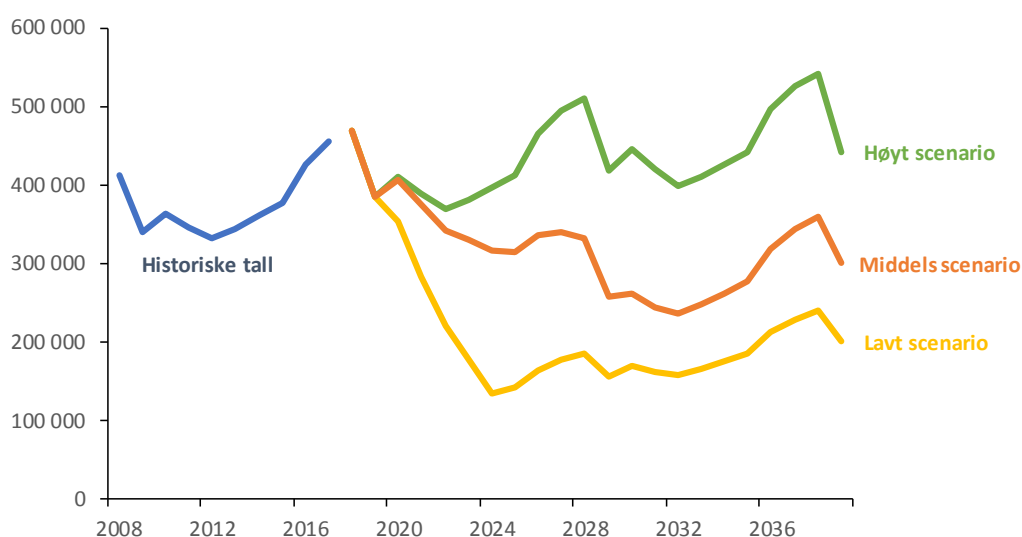
I det lave etterspørselsscenariet legger vi til grunn at nasjonalt ID-kort vil fungere som reisedokument i EU/EØS-området og land Norge får bilaterale avtaler med og at passet kun har verdi som reisedokument utenfor dette området. I dette scenariet legger vi til grunn forutsetningen om at det *kun* er de som reiser eller har planer om å reise utenfor EU/EØS-området som anskaffer seg pass. En analyse av resultatene fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen for 2007-2017 viser at om lag 21 prosent av norske innbyggere på 16 år eller eldre reiser utenfor Europa. Trenden ut fra tallgrunnlaget viser en årlig vekst på 0,02 prosent per år for hele perioden. Ser man imidlertid på perioden fra 2007-2013 var den årlige veksten på om lag 0,6 prosent per år. Nedgangen fra 2013-2017 skyldes sannsynligvis lavere oljepris og svekket kroneverdi. Selv om 21 prosent årlig reiser utenfor Europa,

er andelen av innbyggerne som reiser utenfor Europa i løpet av en lengre periode sannsynligvis høyere, med mindre det er de samme 21 prosentene som reiser utenfor Europa hvert år. Dersom man antar at dette er representativt for land hvor nasjonalt ID-kort kan benyttes som reisedokument, innebærer det at en større andel enn 21 prosent av personer (16 år eller eldre) har behov for pass. Det har ikke blitt gjennomført nasjonale undersøkelser som kartlegger hvor ofte nordmenn reiser utenfor Europa eller EU/EØS-området. Vi har derfor få holdepunkter å forholde oss til. I lys av at det lave scenarioet skal representere en situasjon der få personer etterspør pass, legger vi sjablongmessig til grunn at om lag 30 prosent av innbyggerne i 2018 reiser utenfor EU/EØS-området eller planlegger å gjøre dette i umiddelbar fremtid. Vi legger også til grunn en årlig vekst i hvor mange som reiser utenfor EU/EØS-området eller har planer om å gjøre det, og derfor etterspør pass, på 0,6 prosent per år. Vi tror ikke at passetterspørselen i dette alternativet vil falle momentant ned til et lavere nivå, men at etterspørselen gradvis i løpet av en femårsperiode nærmer seg 30 prosent (lineært). På samme måte som for det høye scenarioet, utnytter vi informasjonen om at relativt mange vil anskaffe seg pass i 2018, 2026 og 2027.

I middels scenario, det scenarioet vi tror mest på, legger vi til grunn forutsetningen om at like mange som i høyt scenario har pass rett etter innføring av nasjonalt ID-kort. I årene etter vil andelen som anskaffer seg pass falle, i løpet av en tiårsperiode, ned mot et lavere nivå. Nivået som passetterspørsel for voksne faller mot etter ti år er et vektet gjennomsnitt mellom lavt og høyt scenario, der lavt scenario får 2/3 vekt mens høyt scenario får 1/3 vekt.

Figur 5.3 viser lavt, middels og høyt passetterspørselsscenario for voksne. Vi legger disse tre scenariene til grunn for vurdering av de prissatte og ikke-prissatte virkningene. Dette bryter imidlertid med den tradisjonelle tilnærmingen hvor man legger til grunn en forventet utvikling i sentrale størrelser og beregner følsomhet for lavt og høyt scenario. Begrunnelsen for valgt tilnærming er at usikkerheten rundt passetterspørsel i fremtiden, i lys av at nasjonalt ID-kort med NeID skal innføres, er stor.

Figur 5.3 Vårt anslag på årlig etterspørsel etter pass for voksne (16 år og eldre) i nullalternativet, utstede pass per år



Kilde: Menon Economics. Historiske tall fra Politidirektoratet.

Etterspørsel etter pass til barn og ungdom

For å benytte Politidirektoratets kostnadsmodell til å beregne kostnader, trenger vi også å fastsette etterspørselsscenarioer for pass til barn og unge under 16 år. Disse scenariene bør være konsistente med scenariene

for pass til voksne personer (16 år og eldre). For det høye scenariet legger vi til grunn forutsetningen om at antall barn og unge som etterspør pass i 2017 fremskrives med forventet befolkningsvekst fra Statistisk sentralbyrå. Ideelt sett skulle vi her, som for pass til de som er 16 år eller eldre, ivareta at vi har informasjon om når passene til barn og ungdom sist ble utstedt, og latt dette fastsette årlige variasjoner i passsetterspørselen. Gyldighetstiden til barn og ungdom varierer imidlertid med alder på barnet eller ungdommen (se delkapittel 3.2). Vi har derfor valgt å la variasjon i omfang av utstedte pass i perioden 2008-2017 ikke ha innvirkning på scenariene.

Det finnes ikke statistikk over omfanget av barn og ungdom som reiser utenfor EU/EØS-området. For lavt scenario, som innebærer at passet i all hovedsak blir et reisedokument utenfor EU/EØS-området, har vi valgt å legge til grunn følgende sammenheng for et gitt år t i analyseperioden:

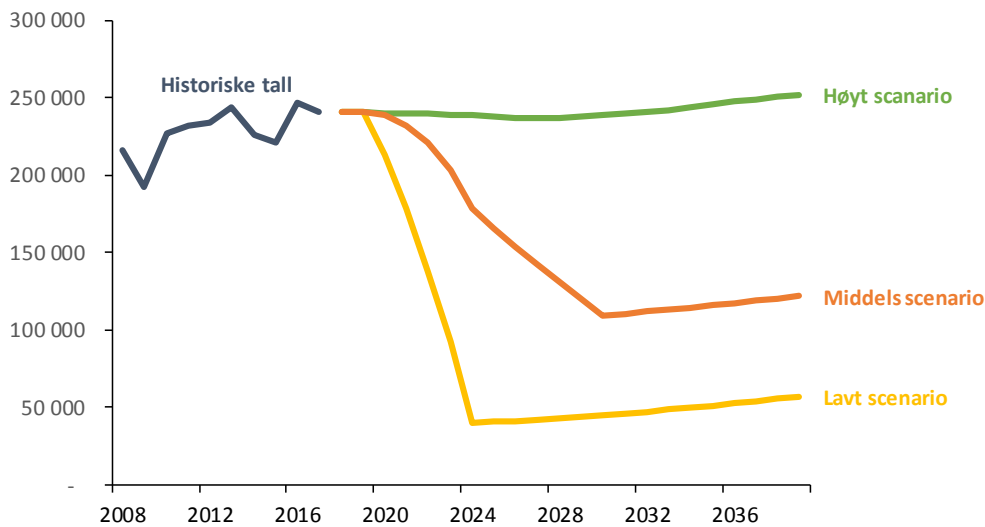
$$\frac{\text{Pass til barn og ungdom}_t^{\text{lavt scenario}}}{\text{Pass til barn og ungdom}_t^{\text{høyt scenario}}} = 0,5 \times \frac{\text{Pass til voksne}_t^{\text{lavt scenario}}}{\text{Pass til voksne}_t^{\text{høyt scenario}}}$$

Sammenhengen, som kan løses for $\text{Pass til barn og ungdom}_t^{\text{lavt scenario}}$, kan tolkes som at det i lavt scenario legges til grunn at barn og ungdom som reiser utenfor EU/EØS-området har behov for pass halvparten så mye som den voksne befolkningen. Vi har sagt at om lag 86 prosent av voksne har pass i høyt scenario, mens om lag 30 prosent av voksne har pass i lavt scenario. Det betyr at en tredjedel av de som har pass i høyt scenario, også har pass i lavt scenario, mens to tredjedeler av de som ellers ville ha hatt pass velger å ikke ha pass i lavt scenario. For barn er denne brøken kun halvparten, det vil si at 1/6 barn som har pass i høyt scenario, også har pass i det lave scenariet. Øvrige barn velger ikke å ha pass i det lave scenariet. Begrunnelsen for at det forventes at barn har mindre behov for pass enn voksne er at en betydelig andel av reisende utenfor EU/EØS-området er jobbreiser gjennomført av voksne, samt at barn i mindre grad enn voksne antas å bli med på ferieturer utenfor EU/EØS-området.

I middels scenario for barn og unge, det scenariet vi tror mest på, legger vi til grunn forutsetningene om at stort sett hele befolkningen har pass rett etter innføring av nasjonalt ID-kort, men andelen faller gradvis ettersom statusen til nasjonalt ID-kort øker over tid. Vi legger til grunn forutsetningen om at passsetterspørselen er lik for det høye scenariet det første året etter innføring av nasjonalt ID-kort. I årene etter vil andelen som anskaffer seg pass falle, i løpet av en tiårsperiode, ned mot et lavere nivå. Nivået som passsetterspørselen for barn og ungdom faller mot etter ti år er et vektet gjennomsnitt mellom lavt og høyt scenario, der lavt scenario får 2/3 vekt mens høyt scenario får 1/3 vekt.

Figur 5.4 viser lavt, middels og høyt passsetterspørselsscenario for barn og ungdom (under 16 år). Vi legger disse scenariene til grunn når vi benytter Politidirektoratets kostnadsmodell til å beregne kostnadene ved nullalternativet. Vi forventer at passsetterspørselen for barn og ungdom ikke endres i tiltaksalternativet. Siden etterspørselsscenarioene for voksne og barn, dvs. lavt-lavt, middels-middels og høyt-høyt, bygger på de samme grunnleggende forutsetningene, blir det inkonsistent å for eksempel legge til grunn høyt scenario for voksne og lavt for barn og ungdom. For å sikre konsistens legger vi derfor til grunn det lave etterspørselsscenarioet for barn og ungdom når vi ønsker å beregne tiltakets kostnadsvirkninger for endringer i det lave etterspørselsscenarioet for voksne, osv.

Figur 5.4 Vårt anslag på årlig passetterspørsel blant barn og ungdom (under 16 år) i nullalternativet, utstedte pass per år



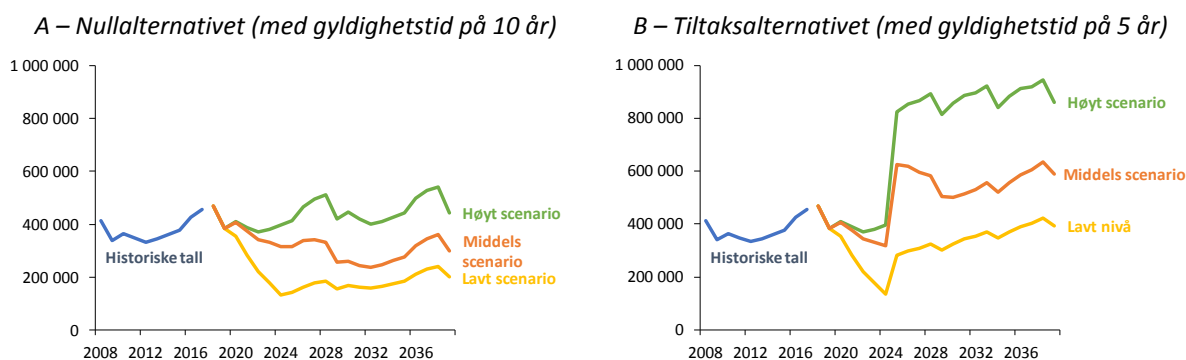
Kilde: Menon Economics. Historiske tall fra Politidirektoratet.

5.3. Etterspørsel etter pass med gyldighetstid på fem år

For å vurdere virkningen på årlig etterspørsel etter pass av å redusere gyldighetstiden, har vi lagt til grunn forutsetningen om at gyldighetstiden på pass reduseres fra 10 til 5 år for alle pass utstedt etter den 1. januar 2020. Siden dagens gyldighet er 10 år, vil etterspørselsveksten som følge av den reduserte gyldighetstiden først komme fra år 2025. Dette året vil både de som fikk utstedt pass i 2015 og de som fikk utstedt pass i 2020 ha behov for å fornye passet sitt. Dette vil være en vedvarende økning siden de som fikk utstedt pass i 2016 og 2021 vil ønske nytt pass i 2026 osv. For å ta hensyn til befolkningsveksten har vi som for nullalternativet lagt til grunn Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger.

Figur 5.5A viser forventet utvikling i passetterspørselen for voksne ved gyldighetstid lik 10 år for hvert etterspørselsscenario, mens Figur 5.5B viser forventet utvikling i passetterspørselen for voksne ved gyldighetstid lik 5 år. Virkningen på passetterspørselen utgjør differansen mellom henholdsvis lavt, middels og høyt scenario i de to figurene. Etter 2025 forventer vi i det høye scenariet at den årlige passetterspørselen i gjennomsnitt øker fra cirka 390 000 utstedte pass per år (gjennomsnitt fra 2020 til 2024) til om lag 850 000 pass (gjennomsnitt fra 2025-2029). I middels scenario er forventet gjennomsnittlig økning fra cirka 295 000 utstedte pass per år (gjennomsnitt fra 2020 til 2024) til om lag 570 000 pass per år (gjennomsnitt fra 2025-2029). I lavt scenario er forventet gjennomsnittlig økning fra 230 000 utstedte pass per år (gjennomsnitt fra 2020 til 2024) til om lag 340 000 pass per år (gjennomsnitt fra 2025-2029). Forklaringen på at passvolumene ikke dobles i middels og lavt scenario er at vi har lagt til grunn forutsetningen om at passetterspørselen i disse alternativet ikke vil falle momentant ned til et lavere nivå ved innføringen av nasjonalt ID-kort i 2020, men at etterspørselen gradvis i løpet av en femårsperiode nærmer seg de nye passetterspørselsnivåene (lineært). Dette er konsistent med forutsetningen om at det tar tid å innføre og få innbyggerne til å ta i bruk nasjonalt ID-kort.

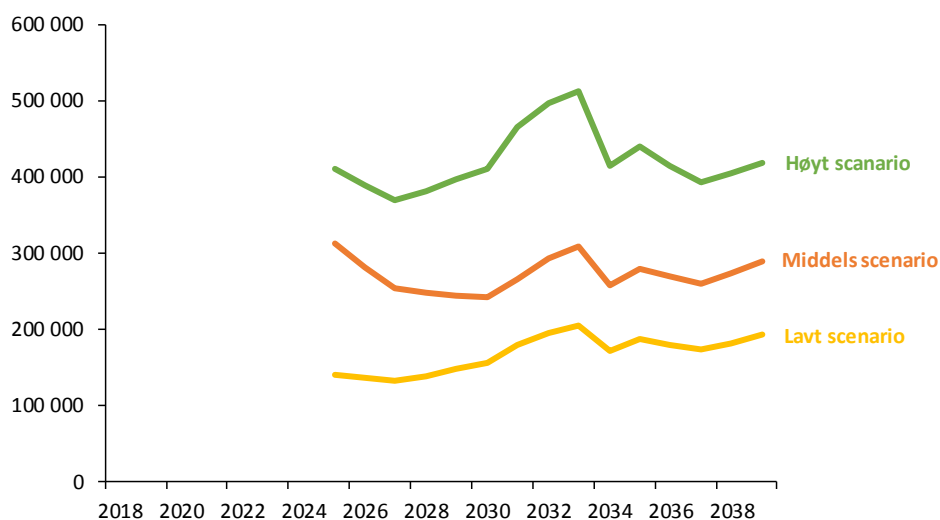
Figur 5.5 Vårt anslag på årlig etterspørsel etter pass for voksne (16 år og eldre), utstedte pass per år



Kilde: Menon Economics

Figur 5.6 viser forventet økning i utstedte pass i hvert av de tre scenariene. Ekstrakostnadene av disse volumene som følge av økt ressursbruk for politiet er nærmere gjennomgått i delkapittel 6.1, ekstrakostnaden for utenriksstasjonene er nærmere gjennomgått i delkapittel 6.2, og flere oppmøter og reisetid til passkontor er gjennomgått i delkapittel 6.3.

Figur 5.6 Forventet virkning på økt årlig passetterspørsel av å redusere gyldighetstiden fra 10 til 5 år for voksne personer (16 år og eldre) for hvert av de tre scenariene, utstedte pass per år



Kilde: Menon Economics

5.4. Andelen som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig

En sentral forutsetning som må fastsettes for å benytte politiets kostnadsmodell til å prissette politiets økte ressursbruk ved redusert gyldighetstid, se delkapittel 6.1, er andelen som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig. Høy grad av samsøking innebærer at kostnadene per dokument faller betydelig gjennom redusert tidsbruk per dokument. Tidsbruken for politiet er den samme uavhengig av om søknaden gjelder pass alene, eller både pass og nasjonalt ID-kort. Dermed vil politiets tidsbruk per dokument halveres dersom det samsøkes om pass og ID-kort. Hvis man ser bort fra produksjonskostnader og eventuelle kostnader ved forsendelse, vil ressursbruken til politiet ikke øke ved at man anskaffer seg begge dokumenter. Tidsbruken hos saksbehandlere

i politiet er en stor kostnadskomponent, og hvilken andel samsøking som legges til grunn vil påvirke kostnadsbildet og analysen i stor grad. Med tanke på ressursbruk er det dermed hensiktsmessig for politiet å tilrettelegge for samsøking for de som vil ha både pass og nasjonalt ID-kort.

Politidirektoratet har anslått at 30 prosent av de som søker om pass og/eller nasjonalt ID-kort søker om begge dokumenter. Vi har brukt dette som utgangspunkt for fastsettelse av samsøkingandelen, under forutsetning om at etterspørselen etter nasjonalt ID-kort er lik politiets anslag (se Figur 5.1), at gyldighetstiden på pass er ti år, og at passetterspørselen er lik nivået man har erfart de siste årene.

Boks 5-1 Samsøknadsprosenten

Samsøknadsprosenten er definert som $2 \times \frac{D-P}{D}$, hvor D er antall dokumenter (pass og/eller nasjonale ID-kort) som utstedes per år og P er antall utstedelsesprosesser. Dersom det for eksempel utstedes 100 dokumenter og alle søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig, er samsøknadsprosenten 100 prosent og politiet trenger kun å gjennomføre halvparten så mange prosesser ($2 \times \frac{100-50}{100} = 100$ prosent). Dersom 15 personer søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig, blir samsøknadsprosenten 30 prosent ($2 \times \frac{100-85}{100} = 30$ prosent).

Kilde: Menon Economics

I nullalternativet i scenarioet med lav etterspørsel etter pass vil nasjonalt ID-kort i stor grad være en substitutt for pass, og gruppene befolkningen med pass og nasjonalt ID-kort er i liten grad overlappende. Utgangspunktet for analysen er 15 prosent samsøking i scenarioet med lav passetterspørsel. Både i scenarioet med middels og høy etterspørsel etter pass, vil en stor andel av befolkningen ha både pass og nasjonalt ID-kort. Her er det naturlig å legge til grunn en høyere samsøknadsandel, både i nullalternativet og i tiltaksalternativet. Vi tar her utgangspunkt i henholdsvis 25 prosent og 30 prosent samsøknader i scenarioene med middels og høy passetterspørsel.

Det er naturlig å legge til grunn en betydelig økning i samsøknadsprosenten ved redusert gyldighetstid på pass. Dersom gyldighetstiden på både pass og nasjonalt ID-kort er fem år, vil det være naturlig å samsøke for å redusere antall turer til passkontoret, gitt at man skal ha begge dokumenter. Til sammenligning vil samsøking være naturlig annenhver gang du fornyer det nasjonale ID-kortet, med dagens gyldighetstid på pass på ti år. Et annet argument for økt samsøking ved redusert gyldighetstid på pass er at flere vil ønske å samsøke for å synkronisere syklusene for fornyelse av pass og nasjonalt ID-kort. Dette taler for at økt grad samsøking vil være tilstedeværende allerede før effekten av tiltaket slår ut i etterspørselen etter pass. Vår oppfatning er at redusert gyldighetstid vil ha en betydelig effekt på samsøknadsprosenten. Det legges i tiltaksalternativet til grunn en dobling i andelen som samsøker om pass og nasjonalt ID-kort i alle tre scenarioer, sammenliknet med nullalternativet. Andelen som samsøker vil øke gradvis i takt med innføring av nasjonalt ID-kort, samt økt etterspørsel. Dobling av andel samsøking i tiltaksalternativet skjer først i 2025 og holdes deretter konstant.

Tabell 5.1 Forventet andel samsøknader for hvert scenario og alternativ, i prosent av totalt antall dokumenter det søkes om

	2020-2024	2025-2029	2030-2039*
Nullalternativet – Lavt scenario	15	15	15
Tiltaksalternativet – Lavt scenario	15	30	30
Nullalternativet – Middels scenario	25	25	25
Tiltaksalternativet – Middels scenario	25	50	50
Nullalternativet – Høyt scenario	30	30	30
Tiltaksalternativet – Høyt scenario	30	60	60

Kilde: Menon Economics

I delkapittel 8.5 viser vi konsekvensen på prissatte virkninger av at andelen som samsøker er høyere og lavere enn forventet.

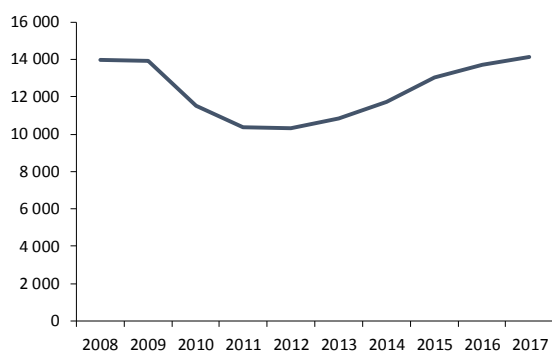
5.5. Økt etterspørsel etter pass fra utenriksstasjonene

I sammenheng med at en andel av passene blir utstedt fra utenriksstasjonene, vil en reduksjon av gyldighetstiden på pass forventes å øke utenriksforvaltningens kostnader, nærmere omtalt i delkapittel 6.2. For å anslå kostnadsøkningen ved utenriksstasjonene må vi utarbeide prognoser for utstedte voksenpass i utlandet.

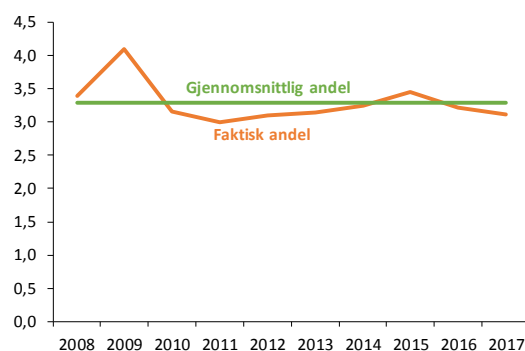
I perioden 2008 til 2017 har utenriksstasjonene utstedt mellom 10 000 og 14 000 voksenpass per år, se Figur 5.7A. Fra Figur 5.7B har vi at pass utstedt i utlandet som andel av totalt utstedte voksenpass utgjør mellom 3,0 og 4,1 prosent. Gjennomsnittlig andel i tiårsperioden er 3,3 prosent.

Figur 5.7 Antall pass utstedt fra utenriksstasjonene historisk og andelen de utgjør av totalt antall utstedte pass

A – Utstedte voksenpass ved utenriksstasjonene



B – Utstedte voksenpass ved utenriksstasjonene som andel av totalt antall utstedte voksenpass, i prosent

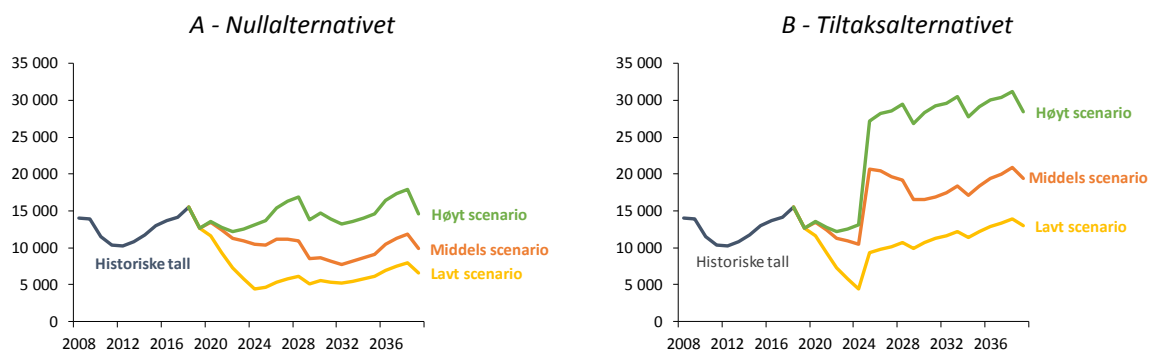


Kilde: Politidirektoratet, bearbejdet av Menon Economics

Vi har utarbejdet tre scenarier for total etterspørsel etter voksenpass i nullalternativet og tiltaksalternativet, se delkapittel 5.2 og 5.3. For å utarbejde en prognose for pass utstedt ved utenriksstasjonene må vi forutsette hvor stor andel av disse passene som blir utstedt i utlandet. Fra Figur 5.7B har vi at gjennomsnittlig andel i tiårsperioden er 3,3 prosent. Vi forutsetter at denne andelen holdes konstant i analyseperioden. Forutsetningen gjelder for de tre scenarioene i både null- og tiltaksalternativet.

Ved å multiplisere totalt utstedte pass per år for nullalternativet og tiltaksalternativet i de tre scenariene med 3,3 prosent finner vi antall pass vi forventer vil bli utstedt ved utenriksstasjonene i analyseperioden, se Figur 5.8A og B. Vil legger disse tallene til grunn når vi i delkapittel 6.2 prissetter økt ressursbruk ved utenriksstasjonene.

Figur 5.8 Antall pass utstedt ved utenriksstasjonene



Kilde: Politidirektoratet, bearbejdet av Menon Economics

5.6. Tapte voksenpass (pass til personer som er 16 år eller eldre)

Tiltaket forventes å ville ha påvirkning på hvorvidt tapte pass potensielt kan misbrukes i forbindelse med ID-kriminalitet, jf. kapittel 7.3. For å kunne si noe konkret om nyttevirkingene i tilknytning til redusert mulighet for ID-kriminalitet må vi derfor vurdere utviklingen i antall tapte pass. I tillegg gir data knyttet til tapte pass indikasjon på at det er større sannsynlighet for at et pass går tapt jo lengre tid det har gått fra passet har blitt utstedt. Det kan tyde på at redusert gyldighetstid på pass kan bidra til at færre (gyldige) pass går tapt, sammenliknet med om gyldighetstiden er ti år.

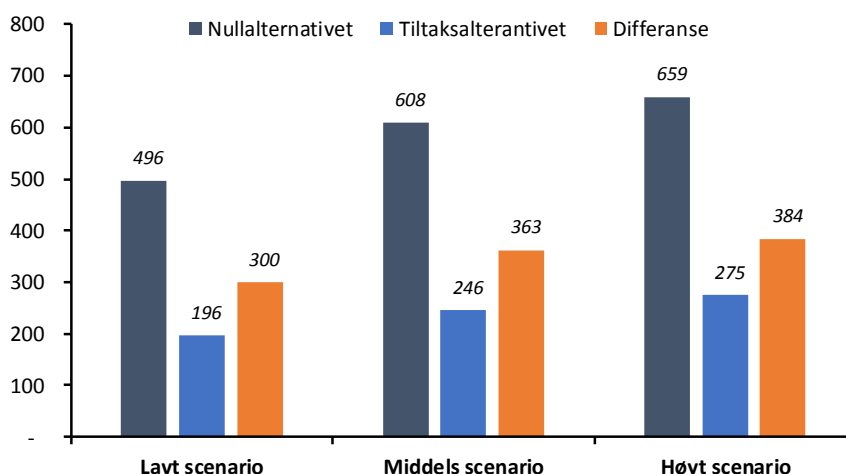
Vi har data for tapte voksenpass og når de er utstedt, men ikke informasjon om når de er tapt. Ved å se på antall tapte pass i forhold til alle utstedte pass for hvert år de siste ti årene, har vi utledet en årlig sannsynlighet for at et pass blir mistet, basert på passets alder. En større andel pass utstedt i 2010 er tapt, sammenlignet med 2014, da man har hatt passet lenger og dermed har hatt en lenger tidsrom hvor man potensielt kan miste passet. Utover dette finner vi indikasjoner på at sannsynligheten for å miste passet i et gitt år, øker med alderen på passet. Gjennomsnittlig årlig sannsynlighet for å miste passet i perioden 2008-2017 var 0,38 prosent, mens sannsynligheten i perioden 2013-2017 var 0,35 prosent. Passene utstedt de siste ti årene har altså hatt 0,38 prosent årlig sannsynlighet for å bli mistet i gjennomsnitt. Tilsvarende tall for de siste fem årene er 0,35 prosent. Data for tapte pass tyder på at det er høyere sannsynlighet for å miste passet innenfor en gitt tidsramme jo lenger det er siden passet ble utstedt. Vi finner altså at sannsynligheten for å miste passet ikke er konstant over tid, men øker med tiden fra utstedelsesdato. Såfremt det ikke har skjedd noen atferdsendringer de siste fem årene finner vi det forsvarlig å legge dette til grunn i vår vurdering av tiltaket. En reduksjon på 0,03 prosentpoeng i årlig sannsynlighet for å miste passet vil i et scenario med tre millioner gyldige pass i omløp tilsvare at 900 færre pass går tapt. Ved en reduksjon i gyldighetstiden på pass til fem år legger vi derfor til grunn at færre pass vil mistes.

Tiltaket vil påvirke gjenværende gyldighetstid på tapte pass. Dersom fordelingen av tidspunkt for å tape pass er konstant over tid, vil gjenværende gyldighetstid på tapte pass i snitt være fem år dersom passene har ti års gyldighetstid ved utstedelse. Tilsvarende vil gjenværende gyldighetstid på tapte pass i gjennomsnitt være 2,5 år i en situasjon med fem års gyldighetstid ved utstedelse. Som allerede diskutert i forrige avsnitt er ikke sannsynligheten for å miste passet konstant over tid, men øker med tiden fra utstedelsesdato. Ved bruk av data

for tapte pass har vi utledet gjennomsnittlig gjenværende gyldighetstid for tapte pass de siste ti og fem årene. For tapte pass i perioden 2008-2017 er gjenværende gyldighetstid på tapte pass 4,2 år. I et tenkt scenario hvor gyldighetstid på pass var fem år ved utstedelse finner vi at gjenværende gyldighetstid for tapte pass i perioden 2013-2017 er 1,9 år. Det er liten grunn til å tro at fordelingen av tapte pass de siste fem år ikke skulle være representativt for en situasjon hvor gyldighetstid på pass er fem år. Dette innebærer at de siste ti årene har gjennomsnittlig tidsrom hvor et tapt pass potensielt kan bli misbrukt vært 4,2 år. Tilsvarende har gjennomsnittlig tidsrom hvor et tapt pass kan bli misbrukt vært 1,9 år for pass tapte de siste fem årene. Ved å redusere gyldighetstiden på pass vil tiden et tapt pass potensielt kan misbrukes, fra et pass er tapt til det ikke er gyldig lenger, kunne reduseres betydelig.

Som nevnt i de to foregående avsnittene utløser tiltaket to gevinster av å redusere gyldighetstiden. Den første innebærer en redusert sannsynlighet for tap av pass og den andre at gjenværende gyldighetstid for tapte pass reduseres. Begge virkninger reduserer den samlede gjenværende gyldighetstiden for alle tapte pass. I Figur 5.9 viser vi tiltakets virkning på samlet gjenværende gyldighetstid på prognoser for tapte pass. Vi legger til grunn reduksjonen på 0,03 prosentpoeng i sannsynligheten for å miste pass i løpet av et år i tiltaket, samt at resterende gyldighetstid reduseres fra 4,2 til 1,9 år¹². Som vi ser fra figuren reduseres samlet resterende gyldighetstid for alle tapte pass betydelig i alle tre scenarier.

Figur 5.9 Differanse i samlet resterende gyldighetstid (år) for alle tapte pass mellom null- og tiltaksalternativet for ulike scenarier i analyseperioden, målt i 1000



Kilde: Menon Economics

5.7. Konkretisering av lavt, middels og høyt scenario

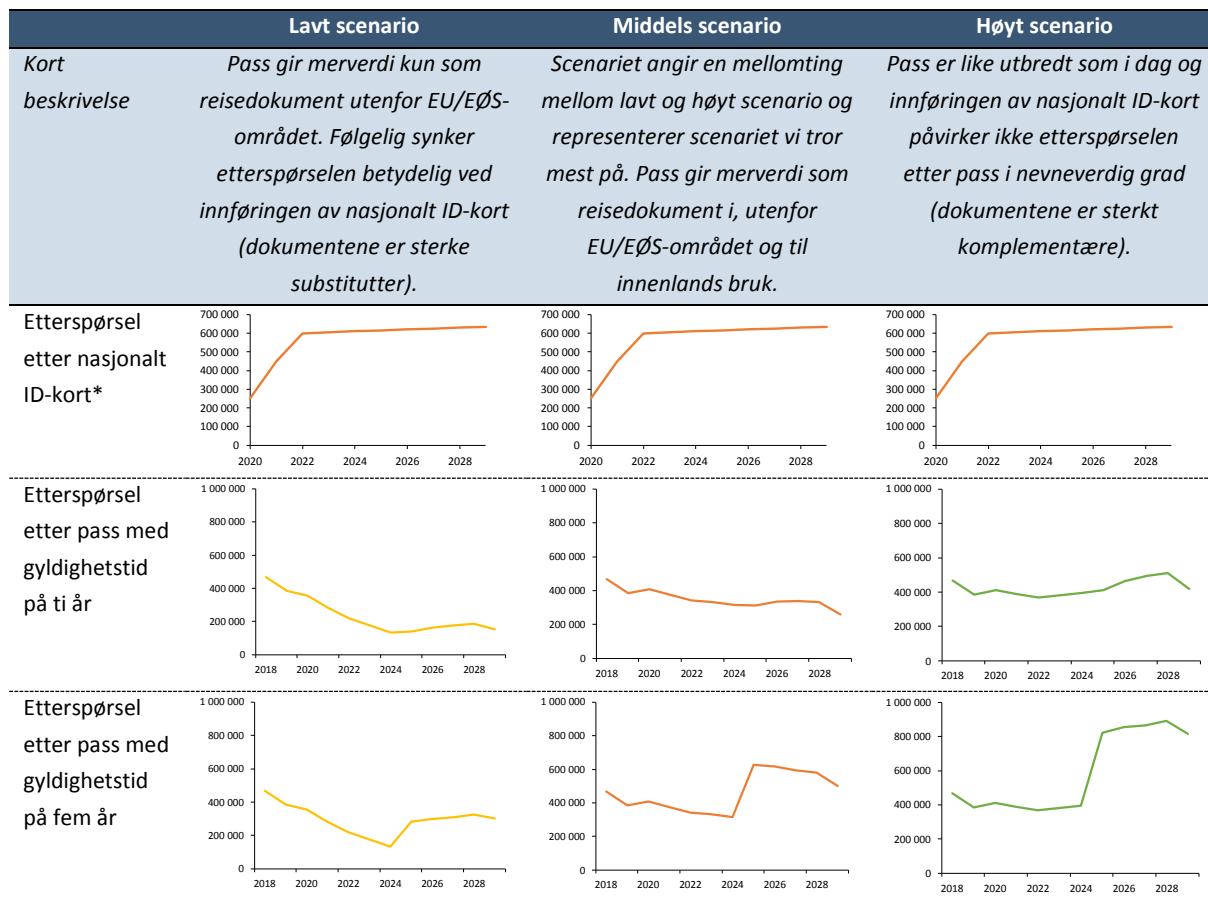
I løpet av dette kapittelet gjennomgås prognoser for årlig etterspørsel etter nasjonalt ID-kort og pass (med gyldighetstid på ti og fem år), andelen som søker om de to dokumentene samtidig, etterspørsel etter pass fra utenriksstasjonene og tapte voksenpass. For å tydeliggjøre hva de tre scenariene inneholder viser vi i Figur 5.10 forutsetningene som er lagt til grunn for utvikling i etterspørsel etter nasjonalt ID-kort, voksenpass uten tiltaket (nullalternativet) og voksenpass med tiltaket (tiltaksalternativet) for hvert scenario. Utover disse forutsetningene

¹² For å finne differansen i samlet resterende gyldighetstid for tapte pass i mellom null- og tiltaksalternativet for de ulike scenarier har vi brukt følgende fremgangsmåte:

$$\text{tapte pass}_{\text{null}} * \text{resterende gyldighetstid}_{\text{null}} - \text{tapte pass}_{\text{tiltak}} * \text{resterende gyldighetstid}_{\text{tiltak}}$$

legger vi også til grunn en økning i pass fra utenriksstasjonene som beskrevet i delkapittel 5.5 og reduksjon i tapte voksenpass som beskrevet i delkapittel 5.6. Det er verdt å merke seg at vi lar etterspørselen etter nasjonalt ID-kort være lik for alle tre scenarier.

Figur 5.10 Konkretisering av forutsetninger som ligger til grunn for lavt, middels og høyt scenario



*Likt for alle scenarier. Kilde: Menon Economics

For at scenariene skal være realistiske må det være tilstrekkelig kapasitet for å håndtere dokumentvolumet. Spesielt gjelder dette høyt scenario. I det høye scenarioet legger vi til grunn middels anslag på etterspørsel etter nasjonalt ID-kort. Ifølge Politidirektoratet har politiet trolig kapasitet til å behandle dette søknadsvolumet. Det gir imidlertid liten mening å vurdere konsekvensen av å legge til grunn kombinasjonen av høyt anslag på nasjonalt ID-kort og høyt anslag på etterspørsel etter pass. Slike volumer har sannsynligvis ikke politiet kapasitet til å behandle. I følsomhetsanalysen av lav og høy etterspørsel etter nasjonalt ID-kort, se delkapittel 8.2, ser vi derfor bort fra denne kombinasjonen.

6. Prissatte virkninger

Vi har funnet grunnlag for å prissette alle kostnadsvirkningene. De viktigste samfunnsøkonomiske kostnadene av tiltaket er økt ressursbruk i politiet og utenriksstasjonene og økte reisekostnader for brukere. Den samlede prissatte nettoytten er beregnet til -150 millioner kroner i lavt scenario, -218 millioner kroner i middels scenario og -311 millioner kroner i høyt scenario.

Vi har identifisert tre samfunnsøkonomiske kostnadsvirkninger som utløses av redusert gyldighetstid fra ti til fem år på voksenpass. Redusert gyldighetstid på pass vil øke ressursbruken i politiet og ved utenriksstasjonene og bidra til økte reisekostnader for brukere. Vi har funnet faglig grunnlag for å prissette alle disse virkningene. I dette kapitlet beskrives, vurderes og prissettes de samfunnsøkonomiske virkninger av å redusere gyldigheten på pass fra ti til fem år. De ikke-prissatte virkningene er beskrevet i kapittel 7.

6.1. Økt ressursbruk i politiet

Redusert gyldighetstid på pass fra ti til fem år utløser, som vist i delkapittel 5.3, flere utstedte pass per år fra og med 2025, og følgelig økt ressursbruk i politiet. Dette representerer en samfunnsøkonomisk kostnad av å redusere gyldighetstiden.

Politidirektoratet har utarbeidet en kostnadsmodell for beregning av nye gebyrer for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort med utgangspunkt i politiets kostnader. I prosjektet har vi benyttet modellen til å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av økt ressursbruk i politiet. I modellen beregnes kostnadene ut fra leverandørens produksjonsutgifter, standardsatser for årsverk (inkludert EBA-utgifter), samt øvrige løpende drifts- og forvaltningskostnader. Modellen drives i hovedsak av antakelser om forventet volum på pass og nasjonale ID-kort. Endringer i gyldighetstid eller endringer i utbredelsesstrategi vil kunne påvirke volumforutsetninger i betydelig grad, og dermed også kostnadsberegningene i modellen. Modellen er designet for en situasjon hvor både pass og nasjonalt ID-kort er i produksjon.

Boks 6-1 Forutsetninger i Politidirektoratets kostnadsmodell som holdes fast i analysen

I kostnadsmodellen er det lagt til grunn følgende forutsetninger for årslønn for, og utnyttelse av, saksbehandlere:

- Årslønn for saksbehandlere i førstelinje i politiet lik 744 200 kroner
- Årslønn for saksbehandlere i kontrollinje i politiet og Kripas lik 951 000 kroner
- Ti saksbehandlere i Kripas knyttet til pass og ID-dokumenter
- Utnyttelsesgrad for saksbehandlere lik 85 prosent
- Saksbehandlingstid er 20 minutter for et voksenpass og 30 minutter for barnepass
- 2 000 timer per kiosk per år
- 80 prosent av pass og ID-kort leveres per post
- Fem prosent av pass-søknader går til vedtakslinjen
- Tidsbruk per sak i vedtakslinje er 60 minutter
- 249 skrankepunkt ved passkontor

Kilde: Politidirektoratets kostnadsmodell

Modellen har følgende begrensninger:

- Kostnader knyttet til revisjon og tilsyn på utenriksstasjonene er ikke tatt med da det ikke er besluttet at Politidirektoratet får gjennomføre det.

- Utstyrinvesteringer knyttet til provisoriske pass er foreløpig ikke tatt med i modellen. Modellen støtter foreløpige beregninger på dette produktet, men vil ikke gi en riktig total kostnad.

For å få modellen til å passe til vårt formål har vi gjennomført følgende tilpasninger:

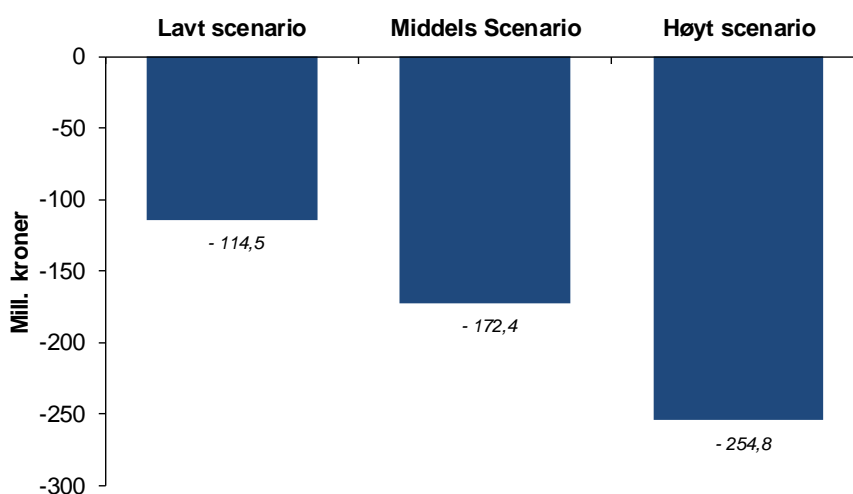
- Utvidet analyseperioden til 2039, 20 år etter innføring av nasjonalt ID-kort, for å kunne gjennomføre følsomhetsanalyse av analyseperiode på 20 år
- Laget en fleksibel sammenheng mellom antall passkontorer og politiets kostnader
- Laget en fleksibel sammenheng mellom valg av etterspørselsscenario og politiets kostnader
- Laget en fleksibel sammenheng mellom samsøknadsprosent og politiets kostnader
- Muliggjort at samsøknadsprosenten kan variere over tid
- Laget en fleksibel sammenheng for forholdet mellom barne- og voksenpass, slik at forholdet ikke må være konstant i analyseperioden
- Fjernet merverdiavgift

For å beregne kostnader for lavt, middels og høyt scenario har vi i vårt hovedalternativ lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Etterspørsel etter pass for lavt, middels og høyt scenario, se delkapittel 5.2 og 5.3
- For å unngå dobbelttelling av utenriksstasjonenes kostnader, er pass utstedt i utlandet trukket fra den samlede passetterspørselen for hvert scenario, se delkapittel 5.5
- Forventet etterspørsel etter nasjonalt ID-kort med NeID, se delkapittel 5.1
- Forventede andeler som søker etter både pass og nasjonalt ID-kort, se delkapittel 5.4
- 87 passkontorer fra og med 2020.

Basert på disse forutsetningene har vi beregnet årlig kostnad ved hjelp av Politidirektoratets kostnadsmodell og videre beregnet nåverdien over en analyseperiode på ti år med fire prosent diskonteringsrente. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å redusere gyldighetstiden til fem år, som angir økt verdi av ressursbruk i politiet utover nullalternativet, er beregnet til 115 millioner for lavt scenario, 172 for middels scenario og 254 millioner for høyt scenario, se Figur 6.1.

Figur 6.1 Samfunnsøkonomiske kostnader av økt ressursbruk i politiet, nåverdi sammenstilt i 2020 og målt i millioner 2018-kroner



Kilde: Menon Economics, ved hjelp av Politidirektoratets kostnadsmodell

6.2. Økt ressursbruk ved utenriksstasjoner

Som for etterspørselen etter pass utstedt ved passkontor i Norge, forventes etterspørselen etter pass utstedt ved utenriksstasjoner å øke som følge av tiltaket. Konsekvensene for utenriksstasjonene er imidlertid i mindre grad utredet og er beheftet med stor usikkerhet. Utenriksdepartementet (UD) har gjennom skriftlig innspill til POD påpekt at redusert gyldighetstid for pass vil innebære et økt behov for ressurser ved utenriksstasjonene, investeringer og driftskostnader, og at enkelte utenriksstasjoner vil ha behov for ombygging og flere biometrikiosker, eventuelt flytting.¹³ Gjennom muntlige innspill fra UD har vi også fått informasjon om at konsekvensene av tiltaket vil variere mellom de ulike utenriksstasjonene, avhengig blant annet av utnyttelsesgrad ved stasjonene og fysisk bygningsmasse og muligheter for eventuelle tilpasninger. Ressurser og biometrikiosker ved utenriksstasjonene benyttes dessuten til øvrige tjenester knyttet til utlendingsfeltet, som igjen kan ha påvirkning på tilgjengelig kapasitet ved de ulike utenriksstasjonene.

Nasjonalt ID-kort vil ikke utstedes ved utenriksstasjonene. Personer med nasjonalt ID-kort bosatt i utlandet vil derfor måtte reise hjem til Norge for å fornye kortet. Dersom man samtidig velger å fornye passet, kan det tenkes at etterspørselen etter pass ved utenriksstasjonene isolert sett vil gå noe ned. Ved tap av reisedokument (pass eller nasjonalt ID-kort) på utenlandsreise, vil en person ikke kunne få nytt nasjonalt ID-kort ved en utenriksstasjon og vil ha behov for et nødpass for å reise hjem. Innføring av nasjonalt ID-kort kan således tenkes å ikke ville ha direkte påvirkning på ressursbruken knyttet til nødpass ved utenriksstasjonene.

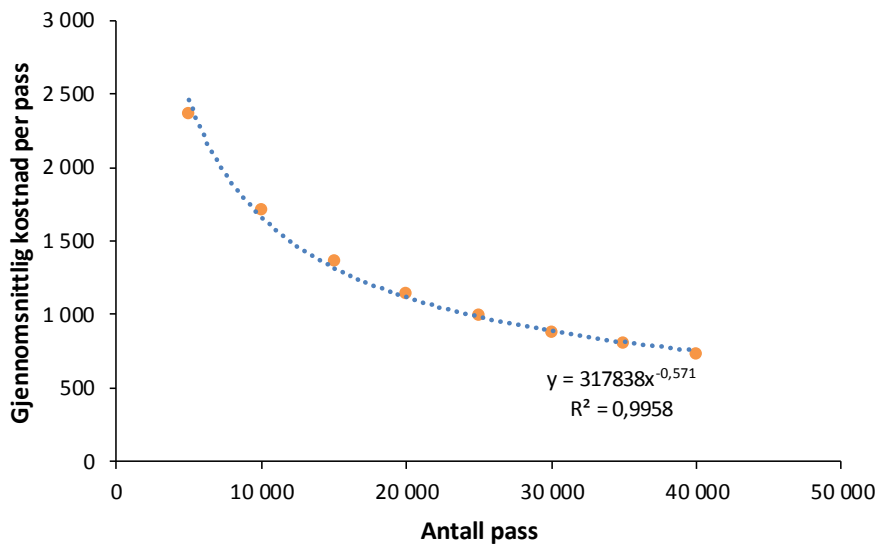
Vår eneste kilde til å kunne anslå utenriksstasjonenes kostnader er Politidirektoratets kostnadsmodell. Modellen beregner utenriksstasjonenes kostnader ved å tallfeste følgende kostnadskomponenter:

- Bruk av skrankepunkt (tidsenheter)
- Distribusjonskostnad
- Kontroll-linje og tjenestesupport
- Forvaltning og IKT-support
- Investering i utstyr som biometrikiosk

Vi har hentet ut samlet gjennomsnittlig kostnad per pass utstedt fra utenriksstasjonene ved ulike passvolumer fra kostnadsmodellen, se Figur 6.2. Som vi ser fra figuren er gjennomsnittlig kostnad per pass ved 5 000 utstedte pass på om lag 2 400 kroner. Sammenhengen mellom gjennomsnittskostnaden og utstedt passvolum er fallende. Begrunnelsen for dette er at tjenesten er forbudet med stordriftsfordeler ved at investeringskostnaden knyttet til biometrikiosker (som er behandlet som en konstant størrelse i Politidirektoratets kostnadsmodell) blir fordelt på flere pass.

¹³ Jf. brev «Gyldighetstid for pass» datert 1. mars 2018, ref.: 14/8270

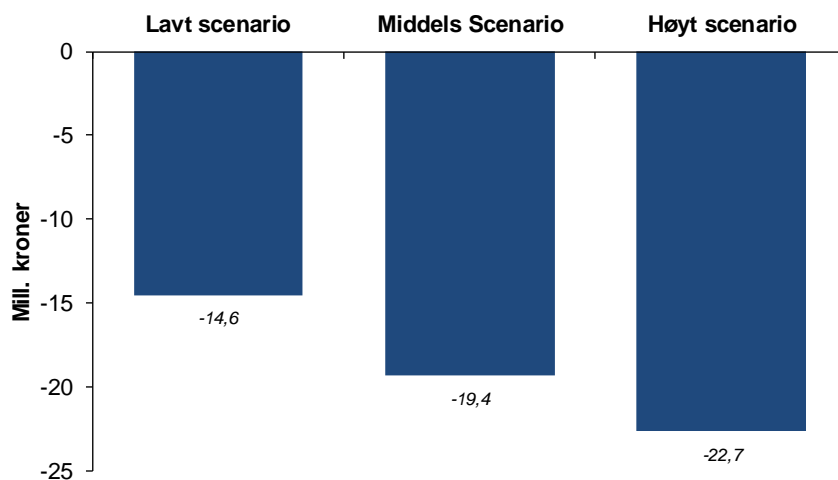
Figur 6.2 Gjennomsnittlig kostnad per pass utstedt ved utenriksstasjonene per år for ulike passvolumer



Kilde: Politidirektoratets kostnadsmodell, bearbejdet av Menon Economics

Fra delkapittel 5.5 har vi årlig antall voksenpass utstedt ved utenriksstasjonene i nullalternativet og tiltaksalternativet, for alle tre scenarier. Basert på disse tallene kan hente ut årlig enhetspris per pass fra Figur 6.2. Enhetsprisen multipliseres så med samlet volum og vi får en samlet kostnad til utenriksstasjonene for hvert tiltak og scenario. Ved å trekke kostnadene i nullalternativet fra kostnadene i tiltaksalternativet for hvert scenario finner vi netto kostnadsøkning for hvert scenario. Neddiskontert over analyseperioden finner vi den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden som knytter seg til økt ressursbruk ved utenriksstasjonene. Resultatene av å legge denne metodikken til grunn er vist i Figur 6.3. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å redusere gyldighetstiden fra ti til fem år, som angir økt verdi av ressursbruk ved utenriksstasjonene utover nullalternativet, er beregnet til 15 millioner kroner for lavt scenario, 19 millioner for middels scenario og 23 millioner for høyt scenario.

Figur 6.3 Samfunnsøkonomiske kostnader av økt ressursbruk ved utenriksstasjonene, nåverdi sammenstilt i 2020 og målt i millioner 2018-kroner



Kilde: Menon Economics, ved hjelp av Politidirektoratets kostnadsmodell

Innspill fra UD tilsier at kostnadene kan være undervurderte. Blant annet oppgis det at det alltid er to saksbehandlere involvert i forbindelse med en søknad, at søknader om pass i utlandet gjerne kan være kompliserte og ta lang tid å behandle og at distribusjonskostnader til utlandet er høyere enn i Norge.

6.3. Økt tidsbruk og reisekostnader for brukere

For et bestemt behov for pass blant innbyggerne vil forkortet gyldighetstid på pass fra ti til fem år innebære at brukerne bruker mer tid å skaffe seg pass. Det skyldes at personer som har behov for pass må besøke passkontoret oftere enn før ved redusert gyldighetstid. Å skaffe seg et pass består av følgende aktiviteter:

1. **Reise til passkontor.** Tiden det tar å komme seg fra folkeregistrert bostedsadresse til passkontoret. Tidsbruken bør korrigeres for at enkelte som har behov for pass har arbeidsplass nær passkontoret eller besøker passkontoret i forbindelse med at de er i området for å gjøre andre ærender. All tidsbruk kan heller ikke tilskrives passøknaden hvis vedkommende også søker om nasjonalt ID-kort samtidig. En betydelig andel av passøkere søker om nasjonalt ID-kort med NeiD samtidig som de søker om pass. Andel samsøking vil ha betydelig utslag på reisetid. Dersom det søkes om nasjonalt ID-kort og pass samtidig vil man kun måtte ta én reise til passkontoret. I praksis vil en samsøkingssprosent på 20 prosent bety 10 prosent færre reiser sammenlignet med ingen samsøking. I tillegg vil tiltaket utløse at voksne som har barn og ungdom under 16 år som skal ha pass har større mulighet for å fornye sitt pass samtidig som barnet. I likhet med samsøking trekker denne effekten i retning av at reisekostnadene reduseres.
2. **Tid på passkontoret.** Tiden hver enkelt person bruker på å være på passkontoret. I dialog med Politidirektoratet har vi kommet frem til at det er fornuftig å legge til grunn forutsetningen om at hver person som besøker passkontoret, uavhengig om vedkommende er samsøker eller ikke, bruker 30 minutter på passkontoret.
3. **Reise hjem fra passkontoret.** Tiden det tar å komme seg fra passkontoret til folkeregistrert bostedsadresse. De samme forutsetningene som for punkt 1 legges til grunn.
4. **Henting av pass.** Tiden det tar å hente passet på passkontoret. Passet kan også sendes ordinært med Posten. Hvis passøker velger å reise for å hente passet sitt kan man argumentere for at man får en eller annen nyttegevinst ved reisen (for eksempel at man får dekket andre ærender i nærheten) som mer enn veier opp for merkostnaden ved reise. Ettersom alle kan velge å få passet i posten velger vi å sette denne kostnaden lik porto ved å sende passet til passøker sin adresse, for alle passøkere. Motargumentet mot denne tilnærmingen er at det er en viss risiko for tap av pass i postgangen, og at passøkerne har ulike holdninger til denne risikoen. Ifølge Politidirektoratet er sannsynligheten for å miste passet i posten særdeles lav. Denne virkningen er ivaretatt gjennom distribusjonskostnader fra Politidirektoratets kostnadsmodell.

Utover tidsbruken vil en betydelig andel av de som reiser til passkontoret benytte egen bil, drosje eller kollektivtransport, som utløser kjøretøystkostnader.

Politidirektoratets anslag på gjennomsnittlig reisetid og -distanse blant norske innbyggere til passkontor er gitt i Tabell 6.1. Metodikken er dokumentert i vedlegg 2.

Tabell 6.1 PODs anslag på gjennomsnittlig kjøretid og -lengde fra bostedsadresse i folkeregisteret til nærmeste passkontor for norske innbyggere

Antall passkontorer	Gjennomsnittlig kjøretid (min)	Gjennomsnittlig kjørelengde (km)
72	23,14	19,30
87 (forutsetning for vår hovedberegning)	21,56	17,99
102	20,27	16,79

Kilde: Politidirektoratet

Alle som skal ha pass (se lavt, middels og høyt scenario) må møte på passkontoret én gang. Enkelte av de søker om pass besøker passkontoret i forbindelse med andre ærender. Ut fra en spørreundersøkelse vi gjennomførte i prosjektet med speedintervju av 50 passøkere på Grønland politistasjon i juni 2018¹⁴, fant vi at andelen som besøker passkontoret i forbindelse med andre ærender er om lag 50 prosent av passøkerne. Vi vet ikke i hvilken grad besøk til passkontoret var utløsende for reisen og legger derfor til grunn «rule of half», det vil si at denne gruppen tildeles halvparten av reisekostnaden til en person som besøker passkontoret som eneste ærend.

Tiltaket vil som nevnt øke mulighetene for at voksne som ønsker pass kan fornye passet sitt samtidig som barna deres søker om pass, og dermed redusere antall reiser til passkontoret. Basert på prognosene for voksen- og barnepass i null- og tiltaksalternativet for de tre scenarioene, se kapittel 5, finner vi at antall barnepass som andel av voksenpass varierer mellom 33 og 56 prosent, se Tabell 6.2. Denne andelen, som varierer mellom scenariene og alternativene, representerer i beregningene andelen av voksne som i prinsippet har mulighet til å slippe å reise én ekstra tur til passkontoret.

Tabell 6.2 Pass for barn og ungdom (under 16 år) som andel av pass for voksne (over 16 år)

	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Nullalternativet	0,44	0,53	0,56
Tiltaksalternativet	0,33	0,38	0,39

Kilde: Menon Economics

Barn og ungdom (under 16 år) som skal ha pass må i gjennomsnitt innom passkontoret tre ganger i løpet av analyseperioden på 10 år.¹⁵ Situasjonen for en voksen som ønsker pass er at vedkommende må innom passkontoret én gang i løpet av analyseperioden på 10 år i nullalternativet og to ganger i tiltaksalternativet. Andelene i Tabell 6.2, representerer sannsynligheten for at en vilkårlig voksen har et barn i husstanden som også har behov for pass. For denne gruppen er sannsynligheten for at vedkommendes pass utløper samme året som barnets lik 1/3 i nullalternativet og 2/3 i tiltaksalternativet. Vi kaller andelene gitt i Tabell 6.2 for α_j^i og sannsynligheten for at vedkommendes pass utløper samme året som barnet for p_j (lik 1/3 i nullalternativet og 2/3 i tiltaksalternativet), der i angir om scenariet er lavt, middels eller høyt og j angir om det er nullalternativet eller tiltaksalternativet. Da kan vi uttrykke de sparte reisene som andel av totale reiser til passkontoret på følgende måte:

$$(1 - \alpha_j^i) \times 1 + \alpha_j^i \times p_j$$

¹⁴ Spørsmål som ble stilt i undersøkelsen er dokumentert i vedlegg 1.

¹⁵ Gjennomsnittlig gyldighetstid på et pass for barn og unge (under 16 år) er 3,3 år. Vi har valgt å legge til grunn et uvektet gjennomsnitt for ikke å komplisere beregningene unødvendig.

Denne andelen er i beregningene multiplisert med antall reiser til passkontoret (justert for samsøking) for å korrigere for at tiltaket forventes å øke sannsynligheten for at voksne som ønsker pass kan fornye passet sitt samtidig som sine barn som søker pass, og dermed redusere reisekostnader.

For å verdsette endringer i reisetiden, dvs. de tidsavhengige kostnadene, har vi valgt å hente ut samfunnsøkonomiske tidsverdier fra Håndbok 712 (Statens Vegvesen, 2018), se Tabell 6.3. Med bakgrunn i at de fleste passøkere har en reisetid fra hjemmeadresse til passkontor under 45 minutter i alle scenarier har vi valgt å hente ut tidsverdier for reiser under 70 kilometer. Håndbok 712 inneholder tidsverdier for fritidsreiser, reiser til/fra arbeid og arbeidsreiser. Med begrunnelsen om at reiser til passkontor i størst grad foregår på fritiden, har vi valgt å legge til grunn tidsverdier på fritidsreiser.

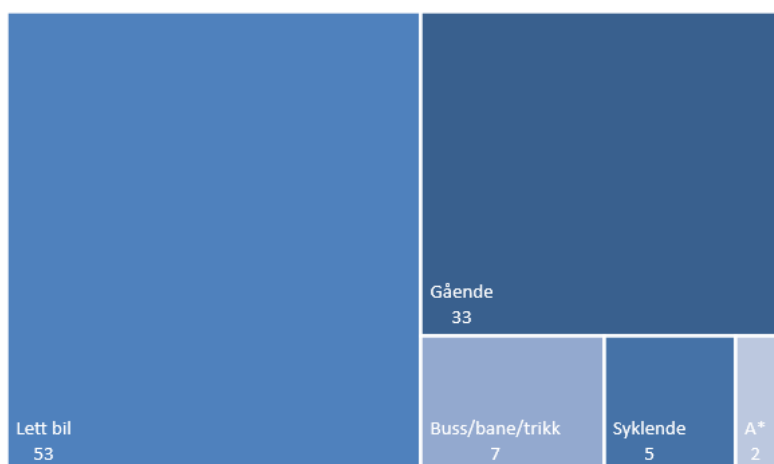
Tabell 6.3 Tidsverdier per persontime for ulike transportmidler for fritidsreiser under 70 kilometer

Transportmiddel	Kr/persontime i 2016-kroner	Kr/persontime i 2018-kroner*
Gående	172	180
Syklende	154	161
Lett bil	85	89
Buss/bane/trikk	64	67

*For å omregne kalkulasjonsprisene fra 2016- til 2018-kroner har vi benyttet Statistisk sentralbyrås prisvekstkalkulator. Kilde: Statens vegvesen (2018) og Statistisk sentralbyrå

En utfordring er at vi vet lite om transportmiddelfordelingen til passøkerne. Vår eneste kjente kilde for å si noe om transportmiddelfordeling for fritidsreiser er den nasjonale reisevaneundersøkelsen fra 2013/2014, se Figur 6.4. Basert på denne reisemiddelfordelingen og fordeling av kategorien «Annet transportmiddel» på de øvrige transportmidlene etter deres andel av samlede reiser, finner vi en gjennomsnittlig tidsverdi vektet etter transportmiddel lik 121,7 2018-kroner per time.

Figur 6.4 Reisemiddelfordeling for fritidsreiser, i prosent av totalt antall reiser



*A angir «Annet transportmiddel». Kilde: Nasjonale reisevaneundersøkelse, bearbeidet av Menon Economics

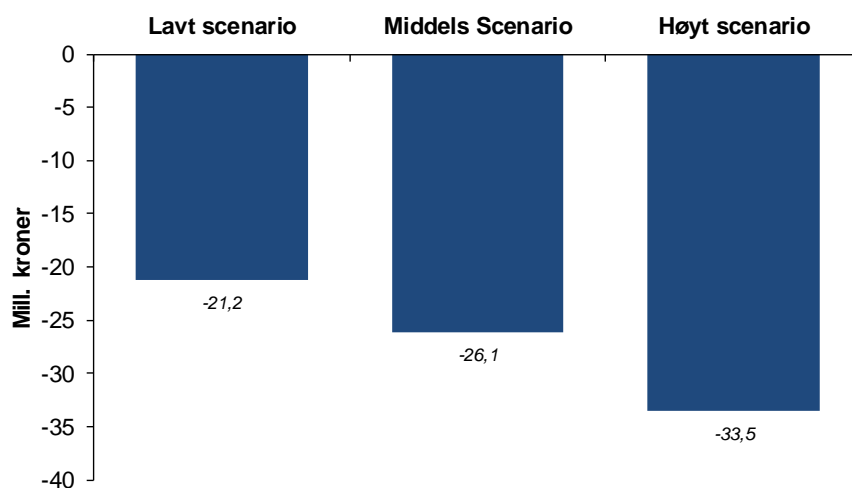
Vi ønsker å prissette distanseavhengige kjøretøykostnader. Distanseavhengige kjøretøykostnader omfatter kostnader til drivstoff, olje og dekk, reparasjoner og vedlikehold samt distanseavhengige kapitalkostnader for lette biler (for tunge biler er kapitalkostnader regnet som tidsavhengige). For å prissette denne kostnaden legger

vi til grunn enhetskostnader fra Håndbok 712 (Statens vegvesen, 2018). Ifølge håndboken er distansekostnaden lik 1,74 2016-kroner per kilometer for lette kjøretøyer (under 3,5 tonn) og 4,10 2016-kroner per kilometer for tunge kjøretøyer (over 3,5 tonn). Ved hjelp av Statistisk sentralbyrås prisvekstkalkulator finner vi at prisveksten er lik 4,7 prosent fra 2016 til 2018. Ved å legge til grunn denne prisveksten finner vi at distansekostnaden lik 1,82 2018-kroner per kilometer for lette kjøretøyer og 4,29 2018-kroner per kilometer for tunge kjøretøyer. Gjennomsnittlig kjøretøykostnad per kilometer vektet etter transportmiddel er beregnet til å være lik 1,3 2018-kroner per kilometer.

Det er rimelig å anta at nordmenn i utlandet vil ha noe lengre reisevei til en utenriksstasjon enn en person i Norge vil ha til nærmeste passkontor. Det er rundt 90 utenriksstasjoner i ulike land i verden, gjerne lokalisert i landets hovedstad, noe som innebærer at personer vil kunne måtte forflytte seg over lengre avstander og/eller landegrenser for å komme til nærmeste utenriksstasjon. Vi har imidlertid begrenset med informasjon om hvor mange personer dette gjelder og hvordan tiltaket vil kunne påvirke deres reisetid og -kostnader. Det kan også diskuteres hvorvidt reisetid og -kostnader for personer som oppholder seg i utlandet skal inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Iht. veilederen til DFØ (2014), skal «alt som påvirker ressursbruken eller velferden til noen i samfunnet, (...) tas med, men analysen skal i utgangspunktet begrenses til virkninger for grupper i Norge.» I analysen har vi derfor valgt å ikke skille mellom reisetid og -kostnader for personer i utlandet og personer i Norge. Det betyr at reiser i utlandet antas å koste like mye per reise som i Norge.

Resultatene av å legge til grunn de overnevnte forutsetningene er vist i Figur 6.5. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å redusere gyldighetstiden fra ti til fem år, som angir økt verdi av tidsbruk og reisekostnader for brukere utover nullalternativet, er beregnet til 21 millioner kroner for lavt scenario, 26 millioner for middels scenario og 34 millioner for høyt scenario.

Figur 6.5 Samfunnsøkonomiske kostnader av økt tidsbruk og reisekostnader for brukere, nåverdi sammenstilt i 2020 og målt i millioner 2018-kroner



Kilde: Menon Economics

6.4. Skattefinansieringskostnad

Ifølge Finansdepartementets rundskriv skal skattefinansieringskostnaden beregnes som 20 prosent av netto offentlig finansieringsbehov som tiltaket utløser, sammenliknet med nullalternativet. Tilsvarende beregnes det en skattefinansieringsgevinst dersom netto offentlig finansieringsbehov reduseres som følge av tiltaket. Et

sentralt spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad politiets og utenlendingsstasjonenes kostnader ved å utstede nye pass er dekket av bruker. Hvis det er snakk om 100 prosent brukerfinansiering vil ikke tiltaksalternativet utløse en endring i det offentlige finansieringsbehovet, og det vil ikke være grunnlag for å beregne en skattefinansieringskostnad/-gevinst. Hvis det skulle vise seg at utstedelse av nye pass kun delvis er brukerfinansiert, eller kostnadene forbundet med utstedelse av pass er lavere enn gebyrinntektene, vil skattekostnaden/-gevinsten beregnes som 20 prosent av kostnadsøkningen/-reduksjonen, sammenliknet med nullalternativet, som finansieres over offentlige budsjetter.

Gebyret skal i prinsippet dekke kostnadene forbundet med ressursene som brukes for å behandle og utstede passet. Imidlertid er gebyret politisk bestemt og kostnadene forbundet med passet kan derfor avvike fra gebyret som en person må betale for å få pass. Vi har ikke forutsetning for å si akkurat hva gebyrsatsen vil være. I tillegg vil totale kostnader, og kostnad per pass, variere ved de ulike scenariene og tiltakene. I analysen har vi lagt til grunn at gebyrsatsen fullt ut dekker kostnadene i både nullalternativet og tiltaksalternativet, slik at det ikke tilfaller en skattegevinst eller -kostnad som følge av tiltaket.

Vi har ikke lagt til grunn at etterspørselen etter pass og nasjonalt ID-kort avhenger av gebyrsatsen. Årsaken til det er at vi ikke har informasjon om, eller forventer, høy prissensitivitet når det gjelder pass eller nasjonale ID-kort. Vi antar at personer fortsatt vil velge å anskaffe pass eller nasjonalt ID-kort innenfor et visst gebyrsatsnivå som følge av kortenes betydning som reisedokument. Imidlertid kan det tenkes at en stor relativ prisforskjell mellom nasjonalt ID-kort og pass kan bidra til økt etterspørsel etter det relativt sett billigste dokumentet, dersom de dekker de samme behovene som reisedokument. Vi har imidlertid ikke konkret informasjon om priser eller slike sammenhenger til å anta noe konkret om etterspørselseffektene som følge av gebyrsatsen(e).

6.5. Samlede prissatte virkninger

Vi har identifisert tre samfunnsøkonomiske kostnadsvirkninger som utløses av redusert gyldighetstid fra ti til fem år på voksenpass. Redusert gyldighetstid på pass vil øke ressursbruken i politiet og ved utenriksstasjonene og bidra til økte tids- og reisekostnader for brukere. Som følge av at vi i analysen har lagt til grunn at gebyrsatsen fullt ut dekker kostnadene i både nullalternativet og tiltaksalternativet, vil ikke skattefinansieringskostnaden endres. Den samlede prissatte nettoytten er beregnet til -150 millioner kroner i lavt scenario, -218 millioner kroner i middels scenario og -311 millioner kroner i høyt scenario.

Tabell 6.4 Samfunnsøkonomisk prissatt nettoytte av å redusere gyldighetstiden på voksenpass fra 10 til 5 år, nåverdi i 2020 i 2018-kroner

	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Økt ressursbruk i politiet	-115	-172	-255
Økt ressursbruk ved utenriksstasjonene	-15	-19	-23
Økt tidsbruk og reisekostnader for brukere	-21	-26	-34
Endring i skattefinansieringskostnad	0	0	0
Prissatt nettoytte	-150	-218	-311
Prissatt nettoytte per år (annuitet)	-19	-27	-38

Kilde: Menon Economics

7. Ikke-prissatte virkninger

Raskere implementering av sikkerhetsforbedringer, hyppigere oppmøter ved passutstedelsessteder og redusert mulighet for ID-tyveri antas å ville påvirke samfunnssikkerheten positivt. Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å prissette nyttevirkningene, og har derfor behandlet disse som ikke-prissatte virkninger.

I dette kapitlet beskrives og drøftes de viktigste ikke-prissatte virkningene og tilhørende drivere. Vi har ikke funnet grunnlag for å prissette noen av nyttevirkningene. Jf. problembeskrivelsen i kapittel 2 kan sikkerhetsrisikoene ved pass være knyttet til at det tar for lang tid å implementere sikkerhetsforbedringer gjennom naturlig utskifting av pass, blant annet knyttet til kryptografiske nøkler, at en person kan få tildelt pass basert på feilaktige opplysninger eller at vedkommende ikke er den han eller hun utgir seg for å være, eller at en person får tildelt pass uten å være berettiget til det. I tillegg er det en risiko for at informasjon tilknyttet passet kan endres eller komme på avveie, eller at pass forfalskes. Disse momentene antas å ville påvirkes positivt av tiltaket, hovedsakelig gjennom raskere implementering av sikkerhetsforbedringer, hyppigere oppmøter ved passutstedelsesstedet og utskifting av pass. Videre vil redusert gyldighetstid bidra til at pass som kommer på avveie kan misbrukes i færre år enn pass med opprinnelig gyldighetstid på ti år. Det kan argumenteres for at den viktigste sluttvirkningen i disse tilfellene er økt samfunnssikkerhet og at raskere implementering av sikkerhetsforbedringer, hyppigere oppmøter og redusert mulighet for ID-tyveri representerer ulike drivere som påvirker samfunnssikkerheten positivt. De ulike elementene/driverne påvirker imidlertid samfunnssikkerhet på ulike måter, og kan i tillegg bidra til blant annet redusert ressursbruk dersom for eksempel antall ID-tyverier reduseres. Verdien av raskere implementering av sikkerhetsforbedringer, hyppigere oppmøter ved passutstedelsessted og redusert mulighet for ID-tyveri er derfor behandlet hver for seg.

7.1. Verdi av raskere implementering av sikkerhetsforbedringer

Jf. kapittel 2 avhenger sikkerheten til elektronisk informasjon i passet av de kryptografiske mekanismene tilknyttet informasjonen og sikkerheten i elektroniske brikker. Det vil over tid være behov for å oppdatere og utbedre sikkerheten knyttet til passet, blant annet som følge av utviklingen i kvantedatamaskiner. Ved at gyldighetstiden reduseres fra ti til fem år, vil det ta kortere tid før eldre pass skiftes ut gjennom naturlige fornyelser av pass. Nye teknologiske og sikkerhetsmessige oppdateringer av passet kan derfor implementeres raskere. For eksempel vil det over tid være behov for å utvikle krypteringsnøkler som vanskeligere lar seg knekke. Ved ti års gyldighetstid på pass vil det til enhver tid være eldre pass i omløp enn om gyldighetstiden er fem år, og dermed vil det i mindre grad være tilrettelagt for at passene i omløp benytter seg av oppdatert kryptografiske mekanismer og sikkerhetsmekanismer i smartkortbrikker.

Det er utfordrende å si noe konkret om hvor stor betydning raskere implementering av sikkerhetsforbedringer har for samfunnssikkerheten. Dette vil blant annet avhenge av hvilken utvikling som skjer knyttet til den kryptografiske beskyttelse av informasjonen. Som nevnt i kapittel 2 innebærer dagens situasjon med ti års gyldighetstid på pass at 2006-versjonen av norske pass vil være i omløp til januar 2020. Denne versjonen har blant annet ingen mekanismer for å forhindre kloning av brikken. Det har ikke vært registrert tilfeller hvor personer har klart å misbruke eller endre digital eller biometrisk informasjon ved passene. Samtidig skjer det stor utvikling på teknologi- og sikkerhetsfronten som også tilsier at utviklingen fremover kan skje i et raskere tempo enn hva som har vært tilfelle frem til nå. Det er rimelig å anta at tiltaket vil bidra til å redusere sannsynligheten for at krypteringsnøkler eller at andre sikkerhetsmekanismer knyttet til passet kan knekkes. Konsekvensene dersom noe slikt skulle skje antas å bli svært høye for samfunnet. Som nevnt kan det i verste fall føre til at andre enn norske myndigheter kan produsere norske pass uten at det oppdages og at andre får tilgang blant annet til

fingeravtrykk. Ved et angrep vil alle gyldige pass i omløp knyttet til den aktuelle sikkerhetsmekanismen trolig måtte trekkes tilbake. Videre konsekvenser kan blant annet være at nordmenn i en periode ikke kan reise til flere steder i utlandet og at norske pass i mindre grad blir ansett som et sikkert pass internasjonalt, noe som kan bidra til å redusere reisefrihet for norske borgere. Både i tiltaksalternativet og nullalternativet vil det være om lag like mange pass i omløp. Ved et vellykket angrep vil konsekvensene kunne være de samme uavhengig av hva gyldighetstiden på passet er dersom det er samme antall pass i omløp som knytter seg til en teknologi eller sikkerhetsmekanisme som korrumpes. Imidlertid vil man gjennom tiltaksalternativet ha økt kapasiteten knyttet til utstedelse av pass, noe som kan redusere konsekvensene noe ettersom man for eksempel kan utstede nye pass raskere enn hva man ville klart i nullalternativet.

Verdien av virkningen representerer samfunnets betalingsvillighet for raske implementering av sikkerhetsoppdateringer og følgelig redusert sannsynlighet for at krypteringsnøkklene eller at andre sikkerhetsmekanismer knyttet til passet kan knekkes. Det er stor usikkerhet knyttet til virkningens konsekvens. Ser vi bort fra de andre ikke-prissatte nyttevirkingen, må samfunnets samlede betalingsvillighet for flere ID-kontroller være minst lik 19 millioner kroner per år i lavt scenario, 27 millioner i middels scenario og 38 millioner i høyt scenario for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre.

7.2. Verdi av at flere personer gjennomgår kontroll

Tiltaksalternativet vil bidra til at personer oftere må møte opp på et passutstedelsessted for å fornye passet sitt. Hyppigere oppmøter innebærer at personer oftere må legitimere seg og gjennomgå kontroll ved utstedelse av pass, sammenliknet med nullalternativet. Det kan bidra til økt sikkerhet for at personer som har pass er personene de utgir seg for å være, at personer som ikke har rett på pass ikke mottar pass og hyppigere og mer oppdatert informasjon i politiets registre. Dette kan igjen bidra til økt samfunnsikkerhet.

Virkningen vil avhenge av verdien av hver ekstra kontroll og antall ekstra kontroller som tiltaket fører til. I kapittel 5.3 beskrev vi forventet økning i antall utstedte pass for hvert av de tre scenarioene, sammenliknet med i nullalternativet. Når personer søker om nasjonalt ID-kort gjennomgår de den samme kontrollprosessen på et passkontor som personer som søker om pass. Pass kan tilbakekalles dersom det ved søknad om nasjonalt ID-kort fremkommer informasjon som hindrer at personer får nasjonalt ID-kort. For å isolere effekten av tiltaket knyttet til antall ekstra kontroller, må vi korrigere for at en andel av personene uansett vil møte opp og gjennomgå kontroll i forbindelse med søknad om nasjonalt ID-kort. Antallet som søker om nasjonalt ID-kort er antatt konstant for alle tre scenarier både i nullalternativet og tiltaksalternativet, jf. kapittel 5.1. Ved å trekke fra antallet som søker både om nasjonalt ID-kort og pass samtidig, finner vi antall personer som gjennomgår ekstra kontroll som følge av tiltaket, se Tabell 7.1. Dette kan være en indikator på kvantifisering av virkningen.¹⁶

Tabell 7.1 Antall personer som får en ekstra ID-kontroll som følge av tiltaket, summert over analyseperioden

	Antall personer
Lavt scenario	293 218
Middels scenario	415 052
Høyt scenario	546 789

Kilde: Menon Economics

¹⁶ Indikatoren tar ikke høyde for at personer kan skaffe seg både pass og nasjonalt ID-kort uten å samsøke.

Kontrollene foregår gjennom fysisk oppmøte på passkontor, ID-kontroll, og gjennom søk i registre, eventuelt også andrelinjekontroll. At det foregår flere kontroller, totalt og per person, vil kunne styrke kvaliteten i utstedelse av pass sammenliknet med i nullalternativet. Hyppigere kontroller gjør også at man i økt grad kan realisere gevinster ved forbedringer i saksbehandling og rutiner og at kompetansen kan øke, spesielt dersom tiltaket bidrar til økt saksmengde ved passkontor hvor det i dag utstedes relativt få pass. Sikkerheten for at riktig person mottar riktig pass og at kun personer som er berettiget til å få pass, mottar pass, vil kunne øke gjennom hyppigere kontroller.

Kvaliteten i passregisteret vil også kunne bedres ved at gyldighetstiden på ordinære voksenpass settes til fem år, istedenfor ti. Ved utstedelse av pass blir det blant annet tatt nytt ansiktsfoto, og hyppigere oppdatering av biometrisk informasjon vil i større grad sikre at registrerte opplysninger samsvarer med biometrien til pass-innehaveren. Blant annet vil oppdatert ansiktsfoto kunne ha betydning for treffsikkerheten ved automatiserte sammenlikningsøk.¹⁷ Økt kvalitet på informasjonen i passregisteret, gjennom hyppigere oppdatering av informasjon, og mer oppdaterte foto i dokumentet vil også kunne heve kvaliteten på kontrollene når pass fremvises.¹⁸ Dette kan spesielt ha betydning for personer i gruppen 16-26 år, hvor utseendet kan ha forandret seg i løpet av en tiårsperiode.¹⁹ Hyppigere oppdatering av ansiktsfoto gjennom redusert gyldighetstid kan bedre kvaliteten til passet i forbindelse med identifisering av personen. Oppdatering av biometrisk informasjon i passet vil ha betydning for alle som får utstedt nytt pass, ikke bare de som kun søker om pass og ikke nasjonalt ID-kort. I denne sammenheng er det derfor relevant å se på endringen i etterspørselen etter pass som tiltaket fører til, sammenliknet med nullalternativet. Dette er vist i Figur 5.6.

Verdien av virkningen representerer samfunnets betalingsvillighet for at en person møter opp på utstedelsessted og gjennomgår ID-kontroll. Det er stor usikkerhet knyttet til virkningens konsekvens. Ser vi bort fra de andre ikke-prissatte nyttevirkningen, må samfunnets samlede betalingsvillighet for flere ID-kontroller være minst lik 19 millioner kroner per år i lavt scenario, 27 millioner i middels scenario og 38 millioner i høyt scenario for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre.

7.3. Verdi av redusert mulighet for ID-kriminalitet

Redusert gyldighetstid på ordinære voksenpass fra ti til fem år innebærer at hvert pass som stjeles eller mistes vil kunne misbrukes (ID-kriminalitet) i en kortere tidsperiode enn om gyldighetstiden er ti år. I tillegg antas sannsynligheten for at et gyldig pass mistes å reduseres noe som følge av tiltaket, som beskrevet i kapittel 5.6. Tiltaket vil gjennom dette kunne bidra til at samfunnssikkerheten styrkes og redusere konsekvenser for aktører som blir negativt påvirket av ID-kriminalitet.

Dersom et pass meldes som stjålet eller mistet, vil det registreres i politiets systemer og fanges opp i grensekontrollen dersom en person prøver å benytte et slikt pass for kryssing av landegrensler. Det er derimot ikke praksis i dag for at banker, bedrifter eller andre sjekker om et pass som benyttes som legitimasjonsbevis faktisk er gyldig, selv om den planlagte Taps- og verifikasjonstjenesten vil kunne avhjelpe dette. Dersom et pass mistes eller stjeles vil det derfor kunne være mulig å benytte passet til legitimering så lenge gyldighetstiden ikke har gått ut, selv om passet er ugyldiggjort i politiets registre. Det antas at det vil være redusert mulig for å benytte et pass som har gått ut til identifiseringsformål hos banker eller i forbindelse med trygdeytelser eller kjøp av varer/tjenester. Ved en gyldighetstid på ti år vil det derfor være mulighet for å misbruke pass i forbindelse med

¹⁷ Jf. brev fra Politidirektoratet av 18.01.2017, ref.: 201201957-209 722

¹⁸ Jf. brev fra Politidirektoratet av 25.10.2017, ref.: 201201957-2449 722

¹⁹ Jf. brev fra Politidirektoratet av 9.3.2018, ref.: 201201957-285 722

ID-kriminalitet i en lengre periode enn dersom gyldighetstiden er fem år. Et pass som har gått ut på dato er ikke et gyldig identitetsbevis, men dersom dette sjekkes manuelt og godtas som legitimasjon hos enkelte, vil dette redusere virkningens konsekvens tilsvarende.

Det er utfordrende og kostbart å etterforske ID-kriminalitet og redusert mulighet for ID-kriminalitet knyttet til pass kan også bidra til redusert statlig ressursbruk knyttet til ID-kriminalitet. Konsekvensen for personen som utsettes for et ID-kriminalitet antas også å være høy, både tids- og kostnadmessig, men også med tanke på psykisk påkjenning. Videre vil aktører som forsikringsselskaper, banker og andre leverandører av varer/tjenester kunne få større kostnadmessige konsekvenser dersom falsk identitet benyttes for kjøp av varer eller tjenester. Dessuten kan ID-kriminalitet ha konsekvenser for misbruk av velferdsmidler, for eksempel dersom det benyttes feil identitet for å motta trygdeytelser.

I perioden 2008-2017 har antall pass som er meldt stjålet i gjennomsnitt ligget på rundt 2 500 årlig. Antall tapte pass, som følge av at det er stjålet, mistet i posten eller av andre grunner har gått tapt, har i samme periode gjennomsnittlig ligget på over 31 000, og var i 2017 på over 36 500.²⁰ Disse passene har en gyldighetstid på ti år, og kan ved tap kort tid etter utstedelse i teorien misbrukes i inntil ti år. Ved at passet har en gyldighetstid på fem år, reduseres muligheten for at hvert enkelt pass kan misbrukes ettersom passets gyldighetstid går ned. Samtidig reduseres trolig sannsynligheten for at et gyldig pass går tapt når gyldighetstiden reduseres. Samlet resterende gyldighetstid for tapte pass i hvert scenario forventes derfor å reduseres som følge av tiltaket, som vist i Figur 5.9.

Ser vi bort fra de andre ikke-prissatte nyttevirkningene, må samfunnets samlede betalingsvillighet for redusert ID-kriminalitet være minst lik 19 millioner kroner per år i lavt scenario, 27 millioner i middels scenario og 38 millioner i høyt scenario for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre.

7.4. Samlede ikke-prissatte virkninger

Vi har identifisert tre samfunnsøkonomiske nyttevirkninger som utløses av redusert gyldighetstid fra ti til fem år på voksenpass. Siden vi ikke har funnet faglig grunnlag for å prissette virkningene, er de behandlet som ikke-prissatte virkninger. Disse ikke-prissatte nyttevirkningene må samlet sett minst være lik mellom 150 og 311 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer mellom 19 og 38 millioner kroner per år, eller 7 og 9 kroner per gyldige pass (i omløp) per år. Til sammenligning utgjør politiets årlige driftsutgifter over 3 000 kroner per innbygger. Vi mener det samlet sett er grunn til å forvente at samfunnets samlede betalingsvillighet for å øke sikkerhetsnivået i samfunnet gjennom å redusere gyldighetstiden overstiger kostnaden, og dermed at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

²⁰ Ifølge Politidirektoratet.

8. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og usikkerhet

Kostnads- og nyttevirkningene av tiltaket sammenstilles for å vurdere den totale samfunnsøkonomiske lønnsomhet av tiltaket. For at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må de tre ikke-prissatte virkningene være minst lik 218 millioner kroner i middels scenario, som tilsvarer 27 millioner kroner per år. For lavt og høyt scenario må de ikke-prissatte virkningene være lik henholdsvis 19 og 38 millioner kroner per år for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. For å vurdere hvordan tiltakets lønnsomhet påvirkes av endring i sentrale forutsetninger, er det gjort følsomhetsanalyser for endringer i etterspørsel etter nasjonalt ID-kort, analyseperiode, antall passkontor og samsøkjingsandel.

8.1. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabell 8.1 gir en oversikt over prissatte og ikke-prissatte virkninger og deres størrelse for hvert scenario. Politiets ressursbruk er vurdert til å være den største kostnadsvirkningen, mens verdi av raskere implementering av sikkerhetsforbedringer trolig er den største nyttevirkingen. For at tiltaket skal være lønnsomt, må de tre ikke-prissatte virkningene minst være lik 218 millioner kroner neddiskontert over analyseperioden på 10 år i middels scenario. Det tilsvarer en årlig nytte (annuitet) på 27 millioner kroner. Den samfunnsøkonomiske analysen av redusert gyldighetstid på voksenpass fra ti til fem år bygger på noen sentrale forutsetninger. For å belyse betydningen av disse forutsetningene for konklusjonene, har vi gjennomført beregningene under partielle endringer i disse forutsetningene. Resultater fra følsomhetsanalysen er rapportert i avsnitt 8.2-8.5. I avsnitt 8.6 gir vi en samlet vurdering av usikkerheten.

Tabell 8.1 Prissatte samfunnsøkonomiske virkninger av å redusere gyldighetstiden på pass fra 10 til 5 år, nåverdi i 2020 i 2018-kroner

Samfunnsøkonomiske kostnader	Lavt scenario	Middels scenario	Høyt scenario
Økt ressursbruk i politiet	-115	-172	-255
Økt ressursbruk ved utenriksstasjonene	-15	-19	-23
Økt tidsbruk og reisekostnader for brukere	-21	-26	-34
Endring i skattefinansieringskostnad	0	0	0
Prissatt nettonytte	-150	-218	-311
Prissatt nettonytte per år (annuitet)	-19	-27	-38

Kilde: Menon Economics

I dag tar det lang tid å implementere sikkerhetsforbedringer gjennom naturlig utskifting av pass. Det er også risiko forbundet med at en person kan få tildelt pass basert på feilaktige opplysninger eller at vedkommende ikke er den han eller hun utgir seg for å være, eller at en person får tildelt pass uten å være berettiget til det. I tillegg er det en risiko for at informasjon tilknyttet passet kan endres eller komme på avveie, eller at pass forfalskes. Disse sikkerhetsutfordringene antas å reduseres av tiltaket, hovedsakelig gjennom hyppigere oppmøter ved passutstedelsesstedet og utskifting av pass. Videre vil redusert gyldighetstid bidra til at pass som kommer på avveie kan misbrukes i færre år enn pass med opprinnelig gyldighetstid på ti år. Gjennom disse virkningene forventes det at redusert gyldighetstid bidrar til økt samfunnsikkerhet.

Vi har ikke funnet faglig grunnlag for å prissette nyttevirkningene, og har derfor behandlet disse som ikke-prissatte virkninger. Disse ikke-prissatte nyttevirkningene må samlet sett minst være lik mellom 150 og 311 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer mellom 19 og 38 millioner

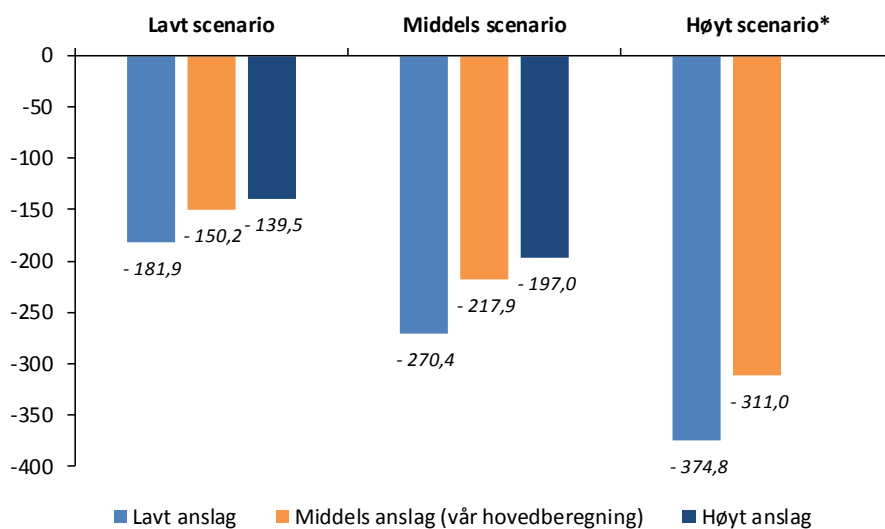
kroner per år, eller 7 og 9 kroner per gyldige pass (i omløp) per år. Til sammenligning utgjør politiets årlige driftsutgifter over 3 000 kroner per innbygger. Vi mener det samlet sett er grunn til å forvente at samfunnets samlede betalingsvillighet for å øke sikkerhetsnivået i samfunnet gjennom å redusere gyldighetstiden overstiger kostnadene, og dermed at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

8.2. Hva hvis etterspørselen etter nasjonalt ID-kort synker eller øker?

Som spesifisert i delkapittel 5.1 er usikkerheten rundt etterspørselsutviklingen etter nasjonalt ID-kort stor. Vi etablerte derfor tre ulike scenarier for årlig etterspørsel etter nasjonalt ID-kort (høyt, middels og lavt). I analysen er det tatt utgangspunkt i forventet verdi (middels scenario). I dette delkapittelet viser vi konsekvensene av at etterspørselen etter nasjonalt ID-kort isteden er henholdsvis lavt og høyt.

I det lave anslaget er det lagt til grunn en forutsetning om at utbredelsen av nasjonalt ID-kort utgjør halvparten av hva vi forventer, som tilsier at det er utstedt et volum av nasjonalt ID-kort lik 1/3 av innbyggerne i landet ved utgangen av 2026. I det høye anslaget er det lagt til grunn at om lag 90 prosent av norske innbyggere har anskaffet seg ID-kortet innen 2026. Endret etterspørsel etter nasjonalt ID-kort har middels betydning for netto nåverdi av å redusere gyldighetstiden på pass.

Figur 8.1 Nåverdi av prissatt nettonytte med lavere og høyere etterspørsel etter nasjonalt ID-kort, i millioner 2018-kroner

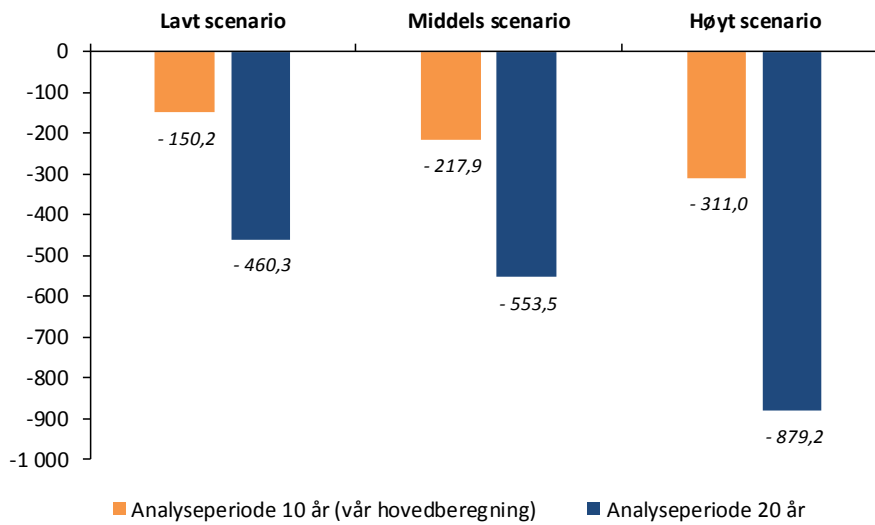


* Med bakgrunn i drøfting av politiets kapasitet i delkapittel 5.7 mener vi det gir liten mening å vurdere konsekvensen av å legge til grunn kombinasjonen av høyt anslag på nasjonalt ID-kort og høyt anslag på etterspørsel etter pass. Vi har derfor valgt å ikke vise disse tallene for høyt scenario. Kilde: Menon Economics

8.3. Hva hvis analyseperioden økes fra 10 til 20 år?

I hovedberegningen er det lagt til grunn en analyseperiode på 10 år. I delkapittel 4.2 beskrev vi at det er usikkert hvor lenge tiltaket vil ha vesentlige virkninger og hvordan vi vil legitimere oss i fremtiden, og at analyseperioden burde settes til 10 eller 20 år for å fange opp virkninger av at hele befolkningen bytter pass minst én gang. I Figur 8.2 viser vi konsekvensene av å endre analyseperioden til 20 år. Økt analyseperiode fra 10 til 20 år har stor betydning for prissatt nettonytte av å redusere gyldighetstiden på pass. I sum blir de prissatte virkningene for hvert scenario de negative virkningene over dobbelt så store. Høyt scenario kommer dårligst ut.

Figur 8.2 Nåverdi av prissatt nettonytte med analyseperiode på 20 år, i millioner 2018-kroner

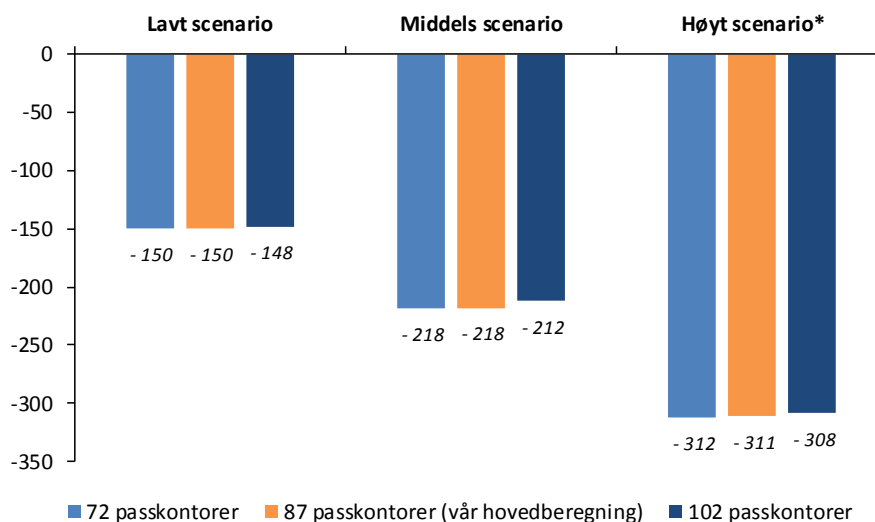


Kilde: Menon Economics

8.4. Hva hvis antall passkontor økes eller reduseres?

Som beskrevet i delkapittel 3.1 er det stor usikkerhet forbundet med fremtidig struktur for antall passutstedelsessteder. I hovedberegningen la vi til grunn en forutsetning om at det er 87 passutstedelsessteder. Dette tilsvarer gjennomsnittet av PODs anbefaling om 72 steder og antallet steder som JD ba POD om å utrede på 102 steder. I Figur 8.3 viser vi konsekvensene av at det istedenfor 87 passutstedelsessteder er henholdsvis 72 og 102 steder. Endret antall passkontorer har liten betydning for netto nåverdi av å redusere gyldighetstiden på pass.

Figur 8.3 Nåverdi av prissatt nettonytte med færre eller flere passkontorer, i millioner 2018-kroner

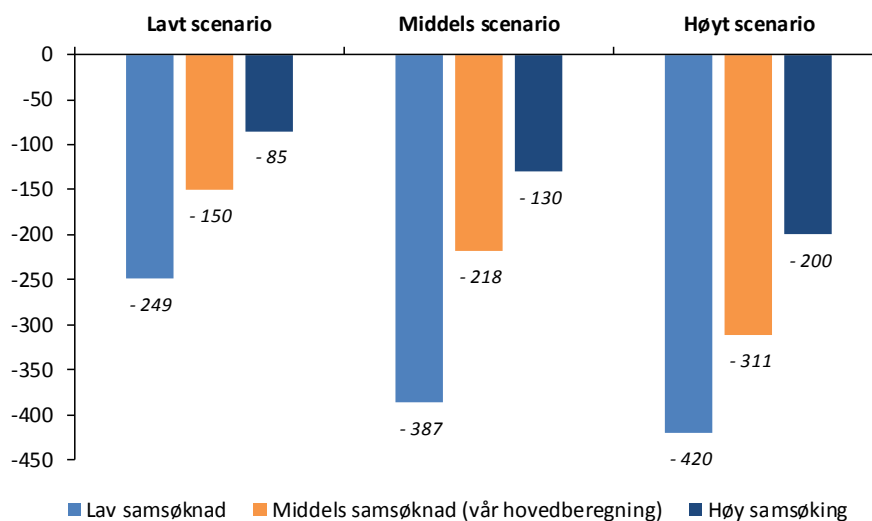


Kilde: Menon Economics

8.5. Hva hvis samsøkningsandelen er lavere eller høyere enn forutsatt?

Samsøkningsandelen, det vil si andelen som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig, påvirker både politiets ressursbruk og tidskostnader forbundet med å fornye pass/nasjonalt ID-kort. Dette er nærmere beskrevet i delkapittel 5.4. Hvilken andel samsøking som legges til grunn vil påvirke kostnadsbildet og analysen i stor grad. I hovedberegningen la vi til grunn forventninger om andel samsøknader for ulike scenarioer, alternativer og tidsperioder, jf. Tabell 5.1. I følsomhetsanalysen viser vi konsekvenser ved at samsøknadsandelen settes til 10 prosentpoeng høyere og lavere enn hva vi har lagt til grunn i vår hovedberegning, se delkapittel 5.4. Endrede forutsetning for samsøking har stor betydning for netto nåverdi av å redusere gyldighetstiden på pass.

Figur 8.4 Nåverdi av prissatt nettonytte ved at samsøkningsandelen er lavere eller høyere, i millioner 2018-kroner



Kilde: Menon Economics

8.6. Samlet vurdering av usikkerheten

Følsomhetsanalysene dokumentert i delkapittel 8.2-8.5 viser at de samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningene er følsomme for variasjon i analyseperiode og andelen som søker om pass og nasjonalt ID-kort samtidig. Legger vi til grunn forutsetningene for middels scenario (scenariet vi tror mest på) finner vi følgende:

- Økes analyseperioden fra 10 til 20 år, øker kostnadene fra 7 kroner per gyldig pass per år til 11 kroner per gyldig pass per år
- Hvis samsøkingen er 10 prosentpoeng lavere enn forventet, øker kostnadene fra 7 kroner per gyldig pass per år til 8 kroner per gyldig pass per år
- Hvis samsøkingen er 10 prosentpoeng høyere enn forventet, reduseres kostnadene fra 7 kroner per gyldig pass per år til 3 kroner per gyldig pass per år

9. Fordelingsvirkninger

Nytten av tiltaket vil i hovedsak tilfalle samfunnet som helhet gjennom bedre samfunnsikkerhet. Kostnadene vil i all hovedsak bæres av brukerne gjennom oppmøte på passkontor og gebyr for pass.

I tillegg til å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, er det viktig å vurdere eventuelle fordelingsvirkninger av tiltaket. Fordelingsvirkninger er overføringer av ressurser mellom samfunnsaktører som ikke har en nettokostnads- eller nytteeffekt. Fordelingsvirkningene har ikke innvirkning på rangeringen av alternativer etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men er relevant for å beskrive hvordan tiltaket påvirker fordelingen av ressursene i samfunnet slik at beslutningstageren kan veie dette opp mot effektivitetsvirkningene.

Nytten av tiltaket vil i all hovedsak tilfalle samfunnet som helhet gjennom bedret samfunnsikkerhet som følge av raskere implementering av sikkerhetsforbedringer, flere kontroller og mindre mulighet for ID-kriminalitet, for eksempel gjennom redusert trygdesvindel. Deler av nytteeffektene vil tilfalle politiet gjennom bedre kvalitet i opplysninger og registre og potensielt færre ID-kriminalitetstilfeller, som innebærer høyt ressursbruk ved etterforskning. Ved lavere ID-kriminalitet vil nytten også tilfalle personer og aktører som ellers ville vært utsatt for dette, for eksempel banker og forsikringsselskaper.

Kostnadene bæres i all hovedsak av brukerne, ettersom gebyret i prinsippet skal dekke ressursbruken i politiet og utenriksstasjonene forbundet med utstedelse av passet og at tiltaket innebærer at en person vil måtte fornye passet dobbelt så ofte som i nullalternativet for å til enhver tid ha et gyldig pass. Tiltaket vil innebære at personer som ønsker å ha et gyldig pass totalt må betale et høyere gebyr i løpet av en tiårsperiode, i tillegg til tids- og reisekostnader forbundet med hyppigere fornyelse av pass. Innføring av nasjonalt ID-kort gjør at disse kostnadene antas å bli lavere, sammenliknet med om nasjonalt ID-kort ikke hadde blitt innført. Ressursbruken i politiet og ved utenriksstasjonene forventes å øke som følge av tiltaket, men samtidig bli dekket inn gjennom gebyret for pass. Dersom gebyret imidlertid ikke dekker de reelle kostnadene, vil deler av kostnadene også bæres av politiet og/eller utenriksstasjonene. Da vil også skattekostnaden som følge av dette påfalle samfunnet for øvrig.

Som følge av at en person vil ha høyere kostnader forbundet med å ha et gyldig pass, og må møte opp oftere på passkontor/utenriksstasjon, vil brukertilfredsheten kunne bli påvirket negativt. Samtidig kan økt fokus rundt sikkerhet ved pass og identitet ha en positiv effekt på innbyggernes oppfatning av trygghet. Det kan blant annet være knyttet til oppfatning av hvor sikker informasjonen som lagres i passet og systemer er og hvor lett informasjonen kan komme på avveie. Sikkerheten ved pass og antall kontroller antas å kunne styrkes, noe som også kan gi økt trygghet. Vi har ikke grunnlag for å si hvorvidt tiltaket totalt sett vil påvirke brukernes oppfatning av trygghet og/eller politiet, utover hva som er fanget opp av de beskrevne nytte- og kostnadsvirkningene.

Referanseliste

Direktoratet for økonomistyring (2014): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Finansdepartementet (2014): *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, R-109/14, Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2017): *Perspektivmeldingen 2017*, Meld. St. 29 (2016-2017), Finansdepartementet.

Statens vegvesen (2018): *Veiledning – Konsekvensanalyser*, Håndbok V712, Statens vegvesen.

ICAO (2016): *Guide for Assessing Security of Handling and Issuance of Travel Documents*

Vedlegg 1 – Undersøkelse: Etterspørsel etter pass

Justis- og Beredskapsdepartementet utreder om gyldighetstiden på pass bør reduseres fra 10 til 5 år fra og med 2020. I denne sammenheng lurer vi på om du har tid og lyst til å svare på noen raske spørsmål om din etterspørsel etter pass. Undersøkelsen omfatter 12 raske spørsmål og tar 3-5 minutter. Dine svar vil bli behandlet konfidensielt.

Svar:

Kjønn:

Alder:

Bosted (bydel/kommune):

Om dagens oppmøte på passkontoret

Spørsmål 1) Fornyer du passet i dag fordi du skal ut å reise?

- Ja, spesifiser reisedestinasjon: _____
- Nei, spesifiser hvorfor: _____

Spørsmål 2) Hvorfor fornyer du passet ditt i dag?

- Gyldighetstiden har gått ut. Når gikk passet ut? Svar: ____ år og ____ måneder
- Passet er tapt. Hvordan mistet du passet og hva var årsaken?

- Annen forklaring*: _____

Hvis * - Spørsmål 2a) Hvorfor venter du ikke med å fornye passet til gyldighetstiden går ut?

Svar: _____

Hvis * - Spørsmål 2b og 2c) Hva er resterende gyldighetstid?

Svar: ____ år og ____ måneder

Spørsmål 3) Hva benytter du passet ditt til i dag? Sett gjerne flere kryss.

- Reiser innenfor EØS
- Reiser utenfor EØS
- Legitimering for å få tilgang til tjenester (banktjenester etc.). Eventuelt hvilke tjenester:

Annet, spesifiser her: _____

Om reisetid

Spørsmål 4) Hvor lang tid bruker du på å komme deg fra hjemsted til passkontoret?

Timer: ____ Minutter: ____

Spørsmål 5) Hva mener du bør være maksimal reisetid for norske innbyggere til passkontoret?

Timer: ____ Minutter: ____

Spørsmål 6) Reiste du til passkontoret som eneste ærend?

Ja

Nei – andre ærender: _____

Innføring av nasjonal ID

Nasjonalt ID-kort er et identitetskort som skal utstedes av norske passmyndigheter. Det blir frivillig å anskaffe kortet, men alle norske statsborgere har rett til å få kort. Det er besluttet at nasjonalt ID-kort også kan utstedes til utenlandske borgere. Nærmere vilkår, bl.a. om tilknytning til Norge er under vurdering. Kortet vil være et allment anerkjent legitimasjonsbevis for alle formål i Norge, og norske statsborgere kan også bruke det som reisedokument i hele EU/EØS-området pluss Sveits. Kortet er planlagt å komme i 2020 og utstedes på samme måte som pass i dag. Det vil være gebyr for å anskaffe kortet. Gebyrsatsen vil sannsynligvis være litt høyere enn dagens gebyr på pass, dvs. over 450 kroner.

Spørsmål 7) Vil du anskaffe det nasjonale ID-kortet når det blir tilgjengelig?

Ja, med én gang – begrunnelse: _____

Ja, men etter en tid – hvor lenge etter og begrunnelse: _____

Ja, neste gang jeg skal ha nytt pass (altså i 2028) – begrunnelse: _____

Nei – begrunnelse: _____

Vet ikke

Spørsmål 8) Vil du sannsynligvis anskaffe nytt pass neste gang det skal fornyes (dvs. i 2028)?

	Hvis gyldighetstid på pass er 10 år	Hvis gyldighetstid på pass er 5 år
Ja, jeg reiser utenfor EU/EØS-området med jevne mellomrom og trenger derfor pass	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ja, men jeg reiser sannsynligvis ikke utenfor EU/EØS-området**	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nei, jeg reiser sannsynligvis ikke utenfor EU/EØS-området og har ikke behov for pass da	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vet ikke	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet, spesifiser under:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Spesifisering: _____

Hvis ** - **Spørsmål 9) Hva er begrunnelsen din for å anskaffe pass når du ikke skal reise utenfor EU/EØS?**

Svar: _____

Om gebyr på pass

Spørsmål 10) Etter innføring av nasjonal ID-kort, ville du anskaffet deg pass hvis gebyret settes til?

	JA	NEI
450 kroner (dagens nivå)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
600 kroner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
900 kroner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
1350 kroner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hypotetiske spørsmål

Spørsmål 11) Hypotetiske spørsmål hvis vedkommende både ønsker å anskaffe seg det nasjonale ID-kortet og pass (dvs. ja på spørsmål 8 og 9). Viktig i denne sammenheng å informere om at det vil innebære at man kan søke om begge «dokumenter» samtidig, og at kostnaden sannsynligvis vil bli lik 450 for pass og litt høyere for nasjonalt ID-kort.

	Ja	Nei	Vet ikke
Si at gyldighetstiden på passet ditt gikk ut i 2021 eller 2022, ville du anskaffet deg begge dokumenter samtidig?	<input type="radio"/> , eventuelt når? _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Si at gyldighetstiden på passet ditt gikk ut i 2023-2024, ville du anskaffet deg begge dokumenter samtidig?	<input type="radio"/> , eventuelt når? _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vedlegg 2 – Politidirektoratets dokumentasjon av metodikk for å komme frem til anslag på gjennomsnittlig kjøretid og -distanse til passkontor

Introduksjon

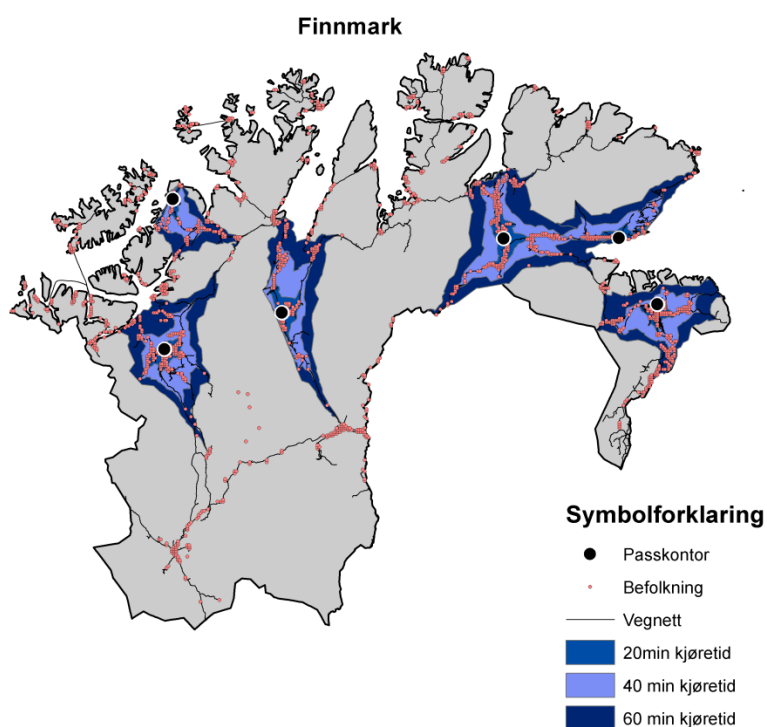
Gjennomsnittlige kjøretider og kjørelengder til nærmeste passkontor for nordmenn kan beregnes på to måter. Enten beregne det sanne gjennomsnittet, eller anslå det sanne gjennomsnitt.

For å finne det sanne gjennomsnittet må det beregnes hvilke passkontor som er nærmest for hver eneste person i Norge, for å så beregne kjøretid og kjørelengde til gitt passkontor. Befolkningen representeres med 55 000 prikker med informasjon om hvor mange personer som bor innenfor et kvadratkilometers område. Problemet med denne tilnærmingen er at det krever for mye datakraft. Vi har derfor valgt å anslå hva de sanne gjennomsnittene er.

Estimeringsteknikk

I stedet for å finne hvilke passkontor som er nærmest hver eneste person, beregnes det en et serviceområde rundt hvert passkontor med ulike kjøretider. Alt som ligger innenfor et serviceområde med for eksempel 20 minutters kjøretid, ligger fra 0 til 20 minutter kjøretid fra passkontoret serviceområdet er beregnet for.

Figur 0.1 Serviceområder med forskjellige kjøretider i Finnmark politidistrikt



Serviceområdene er beregnet med vegnettdata. Egenskapene til veiene vil påvirke hvor stort hvert serviceområde blir. En rett motorvei med høy fartsgrense vil dekke et større område enn en vei i et boligområde.

Videre beregnes det flere serviceområder med forskjellige kjøretider. Økningen av kjøretid øker ikke med faste tidsenheter. Dette er fordi det antas at personer bor tett nærme et passkontor og denne tettheten reduseres med avstanden fra passkontorene. Dette betyr at økningene i kjøretidene må være liten mellom kjøretidsberegning ved lave kjøretider. Når store deler av befolkningen er dekket fra tidligere beregninger, må kjøretidsøkningene øke for å få dekket 100 prosent av befolkningen. Tabell 1 viser hvilke kjøretider og kjøredistanser som brukes ved beregning av forskjellige serviceområder. Beregningene for kjøretider og kjørelengder blir gjort med 72, 87 og 102 passkontor.

Tabell 0.1 Beregnede serviceområder for kjøretid og kjørelengde

Tid (min)	1	2	5	10	15	20	30	45	60	75	90	120	160	190			
Avstand (1000m)	0,1	0,5	1	2	5	8	10	15	20	28	50	75	100	125	175	200	250

Videre blir det beregnet hvor mange personer som ligger innenfor hvert serviceområde. Dette gjøres ved å analysere hvor mange befolkningsprikk som ligger innenfor hvert serviceområde, se figur 1.

Hver befolkningsprikk har informasjon om hvor mange personer som bor innenfor et kvadratkilometers område. Hvis et serviceområde omfavner 3 befolkningsprikk, og det bor 1000 personer ved hver prikk, betyr det at serviceområdet dekker 3000 personer. Når gjennomsnittlig kjøretid for 72 passkontor blir beregnet, genereres det 72 serviceområder. For å finne antall personer som dekkes ved for eksempel 10 minutters kjøretid, aggregeres resultatene fra alle serviceområdene med 10 minutter kjøretid.

$$Personer\ dekket\ kjøretid\ t = \sum_i Personer\ i\ serviceområde\ kjøretid\ t_i^{21}$$

²¹ For å unngå dobbelttelling av personer ved overlapp mellom serviceområder, så behandles alle serviceområder med samme kjøretid som et stort serviceområde.

Tabell 0.2 Personer i serviceområde og dekningsgrad ved forskjellige kjøretider. 72 passkontor.

Kjøretid (min)	Personer i serviceområde akkumulert	Dekningsgrad akkumulert
1	41828	0,8 %
2	154291	3,0 %
5	635876	12,2 %
10	1439741	27,7 %
15	2322562	44,7 %
20	3301814	63,5 %
30	4106653	79,0 %
45	4640211	89,3 %
60	4866755	93,6 %
75	5021703	96,6 %
90	5091923	98,0 %
120	5152217	99,1 %
160	5183351	99,7 %
190	5198424	100,0 %

Tabell 2 viser antall personer som bor innenfor serviceområder med forskjellige kjøretider og hvor stor andel av befolkningen disse personene representerer. Tabell 2 inneholder akkumulerte tall. Personene som blir dekket av et serviceområde med 5 minutters kjøretid, inneholder også personene som blir dekket av et serviceområde med 2 minutters kjøretid.

Fra serviceområder til kjøretidsintervaller

Når alle serviceområdene er beregnet og 100 prosent av befolkningen er dekket, kan den marginale effekten av de forskjellige serviceområdene beregnes. Disse beregningene viser hvor mange personer som ligger innenfor et gitt kjøretidsintervall.

Den marginale økningen av personer som blir dekket av et serviceområde ved å øke kjøretiden beregnes ved å trekke fra personene som ble dekket av serviceområde med lavere kjøretid.

$$\Delta \text{Personer dekket kjøretid } t = \text{Personer dekket kjøretid } t - \text{Personer dekket kjøretid } (t - 1)$$

De marginale effektene av de forskjellige kjøretidene gjøres om til kjøretidsintervaller. Når personer som blir dekket av et serviceområde øker med 481 585 personer ved å øke kjøretiden fra 2,01 til 5 minutter, betyr det at det er 481 585 personer som bor mellom 2,01 og 5 minutter fra et passkontor. Videre rundes alle minutter opp, det vil si at alle personer som bor mellom 2,01 – 3 minutter behandles som at de bor 3 minutter kjøretid fra nærmeste passkontor. Tabell 3 viser alle kjøretidsintervallene og hvor mange personer som ligger innenfor disse intervallene ved 72 passkontor.

Tabell .0.3

Personer innenfor kjøretidsintervaller. 72 passkontor.

Kjøretid intervall		Personer i kjøretidsintervall
Fra	til	
1	1	41828
2	2	112463
3	5	481585
6	10	803865
11	15	882821
16	20	979252
21	30	804839
31	45	533558
46	60	226544
61	75	154948
76	90	70220
91	120	60294
121	160	31134
161	190	15073

Fra kjøretidsintervaller til gjennomsnittlig kjøretid og kjørelengde

Gjennomsnittlig kjøretid og kjørelengde beregnes ved å beregne forventet verdi av kjøretid eller kjørelengde.

$$E(\text{kjøretid}) = \sum_i f_i \times t_i$$

$$f_i = \frac{\text{Personer dekket tid } t_i}{\text{Befolkning}}$$

$$t_i = \text{Kjørtetid}_i$$

For å kunne beregne forventningsverdiene må det gjøres en forutsetning. Antar at det er en konstant boligtetthet innenfor hvert kjøretidsintervall. Dette betyr at det kan lages et gjennomsnittsminutt av kjøretidsintervallene. Dette vil si at personene som ligger i kjøretidsintervall 3-5 har i snitt 4 minutters kjøretid til nærmeste passkontor.

Tabell 4 viser utregningen av gjennomsnittlig kjøretid ved 72 passkontor. Alle de gjennomsnittlige minuttene, representert som t_i i tabell 4, benyttes som kjøretidsverdiene i forventningsverdiformelen. Frekvensene, representert som f_i i tabell 4, anslås ved å beregne hvor stor andel av befolkningen personene i intervallene utgjør. Som det fremkommer i tabell 4 er den anslåtte gjennomsnittlige kjøretiden 23,14 minutter ved 72 passkontor.

Tabell 0.4 Beregning av forventet kjøretid ved 72 passkontor.

t_i	f_i	$f_i * t_i$
1	0,8 %	8,0E-03
2	2,2 %	4,3E-02
4	9,3 %	0,37
8	15,5 %	1,24
13	17,0 %	2,21
18	18,8 %	3,39
25,5	15,5 %	3,95
38	10,3 %	3,90
53	4,4 %	2,31
68	3,0 %	2,03
83	1,4 %	1,12
105,5	1,2 %	1,22
140,5	0,6 %	0,84
175,5	0,3 %	0,51

E(kjøretid) 23,14 minutter

Anslag på gjennomsnittlig kjøretid og -lengde fra nærmeste passkontor

I tabell 5 fremkommer de estimerte gjennomsnittene for kjøretid og kjørelengde til nærmeste passkontor. Både kjøretid og kjørelengde er beregnet på samme måte. Ved kjørelengde brukes antall kilometer i stedet for minutter.

Det er ikke en veldig stor reduksjon av kjørelengde eller kjøretid når det beregnes med ekstra passkontor. Årsaken til dette er at ekstra passkontor utover de anbefalte 72 blir lagt til politidistrikt med lav dekningsgrad (>90 prosent) ved 45 min kjørelengde. Disse politidistriktene har relativt lave befolkningstall. Økt dekningsgrad i disse politidistriktene vil ikke påvirke de nasjonale beregningene i like stor grad som økt dekningsgrad i mer befolkningsrike politidistrikt.

Tabell .0.5 Anslåtte gjennomsnitt av kjøretid og kjørelengde til nærmeste passkontor. 72, 87 og 102

Antall passkontor	Gjennomsnittlig kjøretid (min)	Gjennomsnittlig kjørelengde (km)
72	23,14	19,30
87	21,56	17,99
102	20,27	16,79

Beregninger av kjøretid og kjørelengde ved 72, 87 og 102 passkontor

Tabell .0.6 Beregninger av gjennomsnittlig kjøretid. 72, 87 og 102 passkontor.

Kjøretid intervall		gjennomsnitt lengde	Befolkning i intervall			Dekkningsgrad i intervall			Vektet snitt gjennomsnitt		
Fra	til		72	87	102	72	87	102	72	87	102
1	1	1	41828	43737	47141	0,8 %	0,8 %	0,9 %	8,0E-03	8,4E-03	9,1E-03
2	2	2	112463	121237	128553	2,2 %	2,3 %	2,5 %	4,3E-02	4,7E-02	4,9E-02
3	5	4	481585	512242	532468	9,3 %	9,9 %	10,2 %	0,37	0,39	0,41
6	10	8	803865	824939	837031	15,5 %	15,9 %	16,1 %	1,24	1,27	1,29
11	15	13	882821	895159	904423	17,0 %	17,2 %	17,4 %	2,21	2,24	2,26
16	20	18	979252	994315	1003641	18,8 %	19,1 %	19,3 %	3,39	3,44	3,48
21	30	25,5	804839	828690	847064	15,5 %	15,9 %	16,3 %	3,95	4,07	4,16
31	45	38	533558	549932	558732	10,3 %	10,6 %	10,7 %	3,90	4,02	4,08
46	60	53	226544	185695	173441	4,4 %	3,6 %	3,3 %	2,31	1,89	1,77
61	75	68	154948	118316	84312	3,0 %	2,3 %	1,6 %	2,03	1,55	1,10
76	90	83	70220	48628	36638	1,4 %	0,9 %	0,7 %	1,12	0,78	0,58
91	120	105,5	60294	40353	26876	1,2 %	0,8 %	0,5 %	1,22	0,82	0,55
121	160	140,5	31134	22486	10995	0,6 %	0,4 %	0,2 %	0,84	0,61	0,30
161	190	175,5	15073	12695	7109	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,51	0,43	0,24
Gjennomsnittlig kjøretid									23,14	21,56	20,27

Tabell .0.7 Beregninger av gjennomsnittlig kjørelengde. 72, 87 og 102 passkontor.

Kjørelengde intervall		gjennomsnitt lengde	Befolkning i intervall			Dekkningsgrad i intervall			Vektet gjennomsnitt		
Fra	til		72	87	102	72	87	102	72	87	102
0,1	0,1	0,1	2871	2871	2927	0,1 %	0,1 %	0,1 %	5,5E-05	5,5E-05	5,6E-05
0,5	0,5	0,5	43583	46581	49929	0,8 %	0,9 %	1,0 %	4,2E-03	4,5E-03	4,8E-03
1	1	1	70637	77379	80151	1,4 %	1,5 %	1,5 %	0,01	0,01	0,02
2	2	2	322176	340847	357632	6,2 %	6,6 %	6,9 %	0,12	0,13	0,14
3	5	4	892370	917832	931006	17,2 %	17,7 %	17,9 %	0,69	0,71	0,72
6	7,5	6,75	619772	627841	633603	11,9 %	12,1 %	12,2 %	0,80	0,82	0,82
8,5	10	9,25	545005	551823	556266	10,5 %	10,6 %	10,7 %	0,97	0,98	0,99
11	15	13	724572	739736	749993	13,9 %	14,2 %	14,4 %	1,81	1,85	1,88
16	20	18	409106	417443	429006	7,9 %	8,0 %	8,3 %	1,42	1,45	1,49
21	27,5	24,25	429222	444628	460252	8,3 %	8,6 %	8,9 %	2,00	2,07	2,15
28,5	50	39,25	757480	738341	732467	14,6 %	14,2 %	14,1 %	5,72	5,57	5,53
51	75	63	254084	201765	157119	4,9 %	3,9 %	3,0 %	3,08	2,45	1,90
76	100	88	69674	45594	36316	1,3 %	0,9 %	0,7 %	1,18	0,77	0,61
101	125	113	30757	24229	12803	0,6 %	0,5 %	0,2 %	0,67	0,53	0,28
126	175	150,5	22603	18214	7780	0,4 %	0,4 %	0,1 %	0,65	0,53	0,23
176	200	188	3834	2623	753	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,14	0,09	0,03
201	250	225,5	678	677	421	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,03	0,03	0,02
Gjennomsnittlig kjørelengde									19,30	17,99	16,79

Virkninger av ekstra passkontor

	77	82	87	92	97	102
Antall ekstra passkontor	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30
Farge i intervall						

Forklaring av fargekoder

Tabell 8: viser distriktsvis dekningsgrad per ekstra passkontor som legges til utover de 72 foreslåtte. Fargekodene viser i hvilket intervall av ekstra +5 passkontorer de får innvirkning i det enkelte politidistrikt (se fordeling av kontorer i tabell 3).

Politidistrikt	Ekstra passkontor					
	1	2	3	4	5	6
Nordland	71 %	76 %	80 %	83 %	84 %	85 %
Finnmark	75 %	79 %	82 %	85 %	88 %	91 %
Agder	87 %	92 %	96 %	99 %	100 %	100 %
Møre og Romsdal	85 %	88 %	91 %	93 %	94 %	95 %
Troms	86 %	88 %	89 %	90 %	91 %	91 %
Trøndelag	86 %	88 %	90 %	91 %	93 %	94 %
Vest	87 %	89 %	91 %	92 %	93 %	94 %
Innlandet	93 %	94 %	95 %	96 %	97 %	97 %
Sør-Øst	94 %	95 %	96 %	97 %	98 %	99 %
Sør-Vest	96 %	98 %	99 %	99 %	99 %	99 %
Øst	99 %	99 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Oslo	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 9: viser dekningsgrad per +5 ekstra passkontor på landsbasis ved 45 minutters kjøring (se tabell 3 for fordeling av kontorer)

Politidistrikt	Dekningsgrad ved antall passkontor						
	72	77	82	87	92	97	102
Nordland	64 %	80 %	80 %	80 %	80 %	83 %	84 %
Finnmark	71 %	79 %	82 %	82 %	82 %	88 %	91 %
Agder	81 %	81 %	81 %	92 %	96 %	96 %	99 %
Møre og Romsdal	82 %	82 %	85 %	91 %	91 %	91 %	93 %
Troms	82 %	82 %	86 %	88 %	88 %	90 %	90 %
Trøndelag	84 %	84 %	84 %	86 %	90 %	90 %	91 %
Vest	85 %	85 %	85 %	87 %	91 %	91 %	91 %
Innlandet	91 %	91 %	91 %	91 %	91 %	91 %	91 %
Sør-Øst	92 %	92 %	92 %	92 %	92 %	92 %	92 %
Sør-Vest	94 %	94 %	94 %	94 %	94 %	94 %	94 %
Øst	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %
Oslo	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 10: Ekstra passkontorer vist i +5 intervall på landsbasis

+5		
Kontor	Personer	Politidistrikt
Fauske	15369	Nordland
Vest-Lofoten	12244	Nordland
Alstahaug og Leirfjord	9908	Nordland
Nordkapp	3233	Finnmark
Kautokeino	2644	Finnmark

+10		
Kontor	Personer	Politidistrikt
Karasjok	2620	Finnmark
Balsfjord	7509	Troms
Mandal	18488	Agder
Byremo	14049	Agder
Vestnes	8705	Møre

+15		
Kontor	Personer	Politidistrikt
Skjervøy	2553	Troms
Surnadal	8141	Møre
Rauma	7065	Møre
Nærøy	9159	Trøndelag
Kvinnherad	11683	Vest

+20		
Kontor	Personer	Politidistrikt
Flekkefjord og Kviteseid	10942	Agder
Hitra	7859	Trøndelag
Rissa	7627	Trøndelag
Kvam	11269	Vest
Lærdal	6957	Vest

+25		
Kontor	Personer	Politidistrikt
Ørnes	6123	Nordland
Båtsfjord	2185	Finnmark
Vardø	2132	Finnmark
Lyngen	2165	Troms
Målselv	1480	Troms

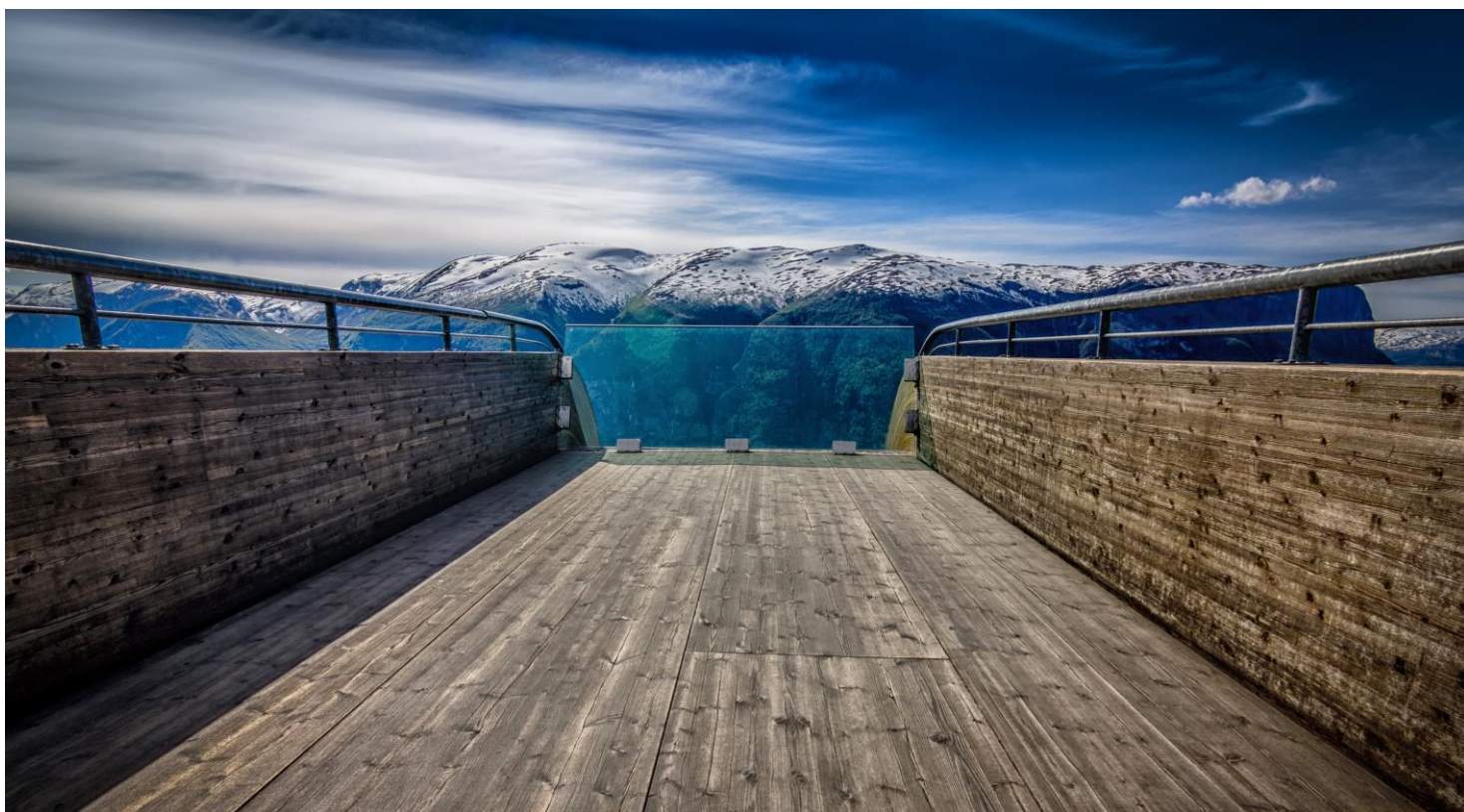
+30		
Kontor	Personer	Politidistrikt
Andøy	4170	Nordland
Gamvik	2059	Finnmark
Tvedestrand og Risør	9700	Agder
Haram	5745	Møre
Oppdal	7189	Trøndelag

Passkontor benyttet i beregninger

Passkontor	Politidistrikt	72	87	102
Arendal og Froland	Agder	1	1	1
Farsund og Lyngdal	Agder	1	1	1
Flekkefjord og Kvinesdal	Agder			1
Kristiansand	Agder	1	1	1
Mandal	Agder		1	1
Tvedestrand og Vegårshei	Agder			1
Byremo	Agder		1	1
Alta	Finnmark	1	1	1
Båtsfjord	Finnmark			1
Hammerfest	Finnmark	1	1	1
Karasjok	Finnmark		1	1
Kautokeino	Finnmark		1	1
Kirkenes	Finnmark	1	1	1
Nordkapp	Finnmark		1	1
Porsanger	Finnmark	1	1	1
Tana	Finnmark	1	1	1
Vadsø	Finnmark	1	1	1
Vardø	Finnmark			1
Gamvik	Finnmark			1
Elverum	Innlandet	1	1	1
Gjøvik	Innlandet	1	1	1
Gran	Innlandet	1	1	1
Hamar	Innlandet	1	1	1
Kongsvinger	Innlandet	1	1	1
Lillehammer	Innlandet	1	1	1
Fagernes	Innlandet	1	1	1
Otta	Innlandet	1	1	1
Tynset	Innlandet	1	1	1
Haram	Møre og Romsdal			1
Kristiansund	Møre og Romsdal	1	1	1
Molde	Møre og Romsdal	1	1	1
Rauma	Møre og Romsdal		1	1
Sunndal	Møre og Romsdal	1	1	1
Surnadal	Møre og Romsdal		1	1
Ulstein og Hareid	Møre og Romsdal	1	1	1
Vestnes	Møre og Romsdal		1	1
Ålesund	Møre og Romsdal	1	1	1
Volda og Ørsta	Møre og Romsdal	1	1	1
Stranda	Møre og Romsdal	1	1	1
Alstahaug og Leirfjord	Nordland		1	1
Andøy	Nordland			1
Bodø	Nordland	1	1	1
Brønnøysund	Nordland	1	1	1
Fauske	Nordland		1	1
Ørnes	Nordland			1
Mo i Rana	Nordland	1	1	1
Mosjøen	Nordland	1	1	1

Narvik	Nordland	1	1	1
Sortland	Nordland	1	1	1
Svolvær	Nordland	1	1	1
Vest-Lofoten	Nordland		1	1
Bærum	Oslo	1	1	1
Grønland	Oslo	1	1	1
Egersund	Sør-Vest	1	1	1
Haugesund	Sør-Vest	1	1	1
Randaberg	Sør-Vest	1	1	1
Sandnes	Sør-Vest	1	1	1
Stord	Sør-Vest	1	1	1
Etne og Vindafjord	Sør-Vest	1	1	1
Stokke	Sør-Øst	1	1	1
Drammen	Sør-Øst	1	1	1
Midtre Hallingdal	Sør-Øst	1	1	1
Grenland	Sør-Øst	1	1	1
Hønefoss	Sør-Øst	1	1	1
Notodden	Sør-Øst	1	1	1
Balsfjord	Troms		1	1
Bardu	Troms	1	1	1
Harstad	Troms	1	1	1
Finnsnes	Troms	1	1	1
Lyngen	Troms			1
Målselv	Troms			1
Nordreisa og Kvænangen	Troms	1	1	1
Skjervøy	Troms		1	1
Tromsø	Troms	1	1	1
Heimdal	Trøndelag	1	1	1
Hitra	Trøndelag			1
Midtre Gauldal	Trøndelag	1	1	1
Nærøy	Trøndelag		1	1
Oppdal	Trøndelag			1
Orkdal	Trøndelag	1	1	1
Namsos	Trøndelag	1	1	1
Rissa	Trøndelag			1
Trondheim sentrum	Trøndelag	1	1	1
Steinkjer	Trøndelag	1	1	1
Stjørdal	Trøndelag	1	1	1
Ørland	Trøndelag	1	1	1
Askøy	Vest	1	1	1
Bergen Vest	Vest	1	1	1
Nordfjordeid	Vest	1	1	1
Flora	Vest	1	1	1
Førde	Vest	1	1	1
Hardanger	Vest	1	1	1
Kvam	Vest			1
Kvinnherad	Vest		1	1
Lærdal	Vest			1
Nordhordaland	Vest	1	1	1

Sogndal	Vest	1	1	1
Sotra og Øygarden	Vest	1	1	1
Voss	Vest	1	1	1
Follo	Øst	1	1	1
Lillestrøm	Øst	1	1	1
Sarpsborg	Øst	1	1	1



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no