



Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Utarbeidet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovendringer

Oslo Economics har lang erfaring med å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av statlige tiltak og lovendringer. Vi har som samfunnsøkonomisk analysemiljø høy kompetanse på å identifisere og tallfeste prissatte virkninger av ulike tiltak samt drøfte ikke-prissatte virkninger.

Vi har inngående kunnskap om anerkjente metodiske rammeverk, herunder utredningsinstruksen, veileder i samfunnsøkonomisk analyse og reglene for slike analyser fastsatt i rundskriv.

*Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk
kjønnskategori/OE-rapport 2023_20*

© Oslo Economics, 17. mars 2023

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. +47 96 36 39 85

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStock.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn og metode	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Problemstillinger og informasjonskilder	9
1.3 Rapportens oppbygning	12
2. Dagens situasjon og forventet utvikling	13
2.1 Dagens system for juridisk kjønn	13
2.2 Ny personidentifikator	14
2.3 Anerkjennelse av kjønnsidentitet i andre land	16
3. Nærmere beskrivelse av foreslåtte tiltak	19
3.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter	19
3.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori	19
3.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder	20
3.4 Sammenheng mellom tiltakene	20
4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak	21
4.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter	21
4.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori	24
4.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder	35
5. Referanser	38
Vedlegg A Utregning av anslag på kostnader	39

Sammendrag og konklusjoner

De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak relatert til å fremme anerkjennelse av kjønnsidentitet for ikke-binære er usikre og avhenger av hvilke tiltak som blir innført og hvordan tiltakene innrettes. Oslo Economics har vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av tre tiltak; (i) reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»), (ii) innføring av en tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer og (iii) utarbeiding av en nasjonal veileder som skal bedre rettighets situasjonen for ikke-binære. Nøyaktig utforming av tiltakene og antallet virksomheter som blir berørt av endringene er usikkert og vil påvirke de faktiske kostnadene. Vår vurdering er at tiltak 1 og 3 er forbundet med svært lave kostnader, anslagsvis mellom én og fire millioner kroner, mens tiltak 2 er forbundet med vesentlig høyere kostnader. For tiltak 2 har vi vurdert kostnadene til om lag mellom 60 og 180 millioner kroner. Tiltaket er forventet å medføre betydelig ressursbruk knyttet til å oppdatere IT-systemer til å lese tre kjønns kategorier, særlig for journalsystemer og andre fagsystemer i helsesektoren, i tillegg til ressursbruk til å gjennomgå lover og forskrifter for å sikre at personer som velger å endre juridisk kjønn til en tredje kjønnskategori vil ha like rettigheter som menn og kvinner.

Om analysen

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å gjennomføre en utredning om innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, med planlagt ferdigstilling i mai 2023. Bakgrunnen for utredningen er et ønske om å bedre rettighets- og livssituasjonen til ikke-binære personer. Som et ledd i utredningen har Bufdir gitt Oslo Economics i oppdrag å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av tre ulike tiltak, sammenholdt med dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak (nullalternativet).

Tiltakene som vurderes i denne analysen omfatter for det første en reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»). Det andre tiltaket omhandler innføring av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer. Det tredje tiltaket omhandler normerende tiltak for å arbeide for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet, fortrinnsvis gjennom en nasjonal veileder som skal bedre rettighets situasjon for ikke-binære personer, i tillegg til endring i rundskriv til navneloven.

Hoveddelen av analysen omhandler vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av de tre aktuelle tiltakene sammenlignet mot nullalternativet. Som en del av tiltak 2 belyses også to øvrige problemstillinger som mer generelt omhandler bruk av kjønn i statistikk og forskning, samt gjennomgang av og endringer i kodeverk i elektronisk meldingsutveksling på Helsenettet og i relevante helseregistre. Gjennom arbeidet med analysen har vi erfart at tilpasninger i journalsystemer, andre fagsystemer og ulike helseregistre i helsesektoren fremstår som en sentral del av kostnadene som vil oppstå i forbindelse med innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

Analysen har vurdert kostnader som oppstår både i offentlig sektor, samt for virksomheter i næringslivet avgrenset til grupper hvor det oppstår effekter av et visst omfang og viss betydning. For å belyse økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike tiltakene, har vi gjennomført en rekke intervjuer, hovedsakelig med offentlige aktører, men også med private aktører som enkelte leverandører av IT-systemer og journalløsninger. Som ledd i arbeidet er det også innhentet informasjon fra andre lands myndigheter for å få nærmere kunnskap om erfaringer knyttet til lignende tiltak i andre land.

Ettersom vårt mandat har vært å belyse økonomiske og administrative konsekvenser av ulike tiltak, har vi i denne analysen ikke vurdert nyttevirkinger av tiltakene. Mulige nyttevirkinger kan være økt livskvalitet for ikke-binære personer som følge av juridisk anerkjennelse, som i sin tur kan gi økt produktivitet og økt arbeidstilbud. Størrelsen på nyttevirkningene vil avhenge av antall personer som påvirkes. Dette, sammen med øvrige spørsmål i utredningsinstruksen, besvares i utredningen til Bufdir. Våre vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser innebærer dermed som sådan ikke en anbefaling om å velge ett eller flere bestemt tiltak. En anbefaling om valg av tiltak vil måtte baseres på en helhetlig gjennomgang av tiltakene der også nyttevirkinger inngår.

Analysen er gjennomført i perioden desember 2022 til mars 2023. I lys av analysens rammer er det foretatt enkelte avgrensninger og forenklinger i utarbeidelsen av anslag for kostnader. Det understrekes derfor at det er usikkerhet knyttet til kostnadsestimatene der disse fremkommer, og at disse må betraktes som grove anslag. I den grad kostnadsestimatene fremstår som relativt sikre, er dette påpekt.

Forventet utvikling uten tiltak – nullalternativet

Nullalternativet beskriver dagens situasjon samt forventet utvikling i fravær av nye tiltak, og utgjør sammenlikningsgrunnlaget for de foreslåtte tiltakene. Fra 2032 innfører Folkeregisteret kjønnsnøytralt personnummer, og fra dette tidspunktet vil det ikke lenger være mulig å utlede informasjon om kjønn fra personnummeret i Folkeregisteret. Skatteetaten har allerede oppdatert Folkeregisteret med et nytt felt hvor kjønn kan leses av. Samtidig gjenstår det en del arbeid med å få brukerne av Folkeregisteret («konsumenter») til å endre sine systemer og rutiner. I nullalternativet er det derfor forventet ytterligere utviklingskostnader hos en rekke brukere av Folkeregisteret i forbindelse med overgang til kjønnsnøytralt personnummer. Dette inngår i kostnadsestimatet på å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren, tidligere beregnet til 340 millioner kroner i konseptvalgutredningen om ny personidentifikator (Skattedirektoratet, 2015).

Lov om endring av juridisk kjønn, innført i 2016, gir mulighet til å endre juridisk kjønn fra kvinne til mann eller motsatt, uavhengig av om hen har gjennomgått kjønnsbekreftende behandling eller andre tiltak. I loven er det fastsatt at det i hovedsak er det juridiske kjønn som legges til grunn ved anvendelsen av andre lover og forskrifter (§ 6), med noen unntak. Innføring av lov om endring av juridisk kjønn har medført behov for avklaring av flere rettslige problemstillinger, som i stor grad følger av at juridisk kjønn og fødselskjønn ikke lenger er det samme. Slik vi vurderer det, vil flere rettslige problemstillinger uansett måtte adresseres og løses i nullalternativet, uavhengig av om det innføres en tredje juridisk kjønnskategori eller andre tiltak. Loven har også aktualisert et mulig behov for et «skyggeregister» som inneholder informasjon om fødselskjønn, som kan benyttes av helsepersonell i behandlingsøyemed der det er relevant.

Nærmere om de foreslåtte tiltakene

Det er foreslått tre ulike tiltak for å bedre rettighetssituasjonen til ikke-binære: reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet»), tiltak 1), innføring av en tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer (tiltak 2) og andre normerende tiltak for å fremme anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet, herunder en nasjonal veileder (tiltak 3). Vi vurderer at hvert av tiltakene er distinkte og separate, og drøfter derfor økonomiske og administrative konsekvenser ved tiltakene hver for seg.

De foreslåtte tiltakene er imidlertid ikke gjensidig utelukkende, og det vil kunne være aktuelt å gjennomføre ulike kombinasjoner av tiltakene, eventuelt å gjennomføre alle tre tiltak over tid. Eksempelvis vil det være mulig å innføre en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i pass/ID-kort allerede neste år (2024). Samtidig kan det utarbeides en veileder (tiltak 3) som omtaler beste praksis for bruk av informasjon om kjønn og kjønnsidentitet. En tredje juridisk kjønnskategori (tiltak 2) vil i utgangspunktet tidligst kunne innføres fra 2032 når personidentifikatoren i Folkeregisteret er blitt kjønnsnøytral.

Aktører som vil bli påvirket av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Offentlige aktører og private aktører som er brukere av Folkeregisteret vil som en følge av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori måtte endre sine datasystemer til å kunne registrere og «lese» tre kjønns kategorier. Dette gjelder virksomheter som anvender kjønn som en opplysning i sin oppgaveløsning eller tjenesteutøvelse og som i dag henter kjønn fra personnummer i Folkeregisteret. Dette vil primært gjelde offentlige virksomheter som bruker informasjon om kjønn i sin oppgaveløsning, i tillegg til private aktører som leverer IT-systemer og lignende løsninger til det offentlige. Skatteetaten estimerer egne utviklingskostnader knyttet til å implementere funksjonalitet for en tredje kjønnskategori i Folkeregisteret til om lag 14 millioner kroner. I tillegg beregner de en årlig forvaltningskostnad på om lag én million kroner som følge av økt oppgaveomfang. Det er usikkert hvor store utviklingskostnader som vil oppstå hos brukere av Folkeregisteret som innhenter informasjon om kjønn fra registeret. Merkostnaden for disse brukerne kan være begrenset for den enkelte ettersom brukerne uansett må oppdatere sine systemer grunnet innføringen av kjønnsnøytral personidentifikator. Det er usikkert hvor mange aktører som vil berøres og behovet for å gjøre endringer for hver enkelt aktør. Ettersom oppdateringer må gjøres hos mange aktører forventer vi at de samlede systemutviklingskostnadene kan være av et betydelig omfang.

Vi vurderer at aktører særlig innen helse- og omsorgssektoren berøres. I helsevesenet vil private leverandører av journalsystemer og andre fagsystemer til sykehus, fastleger osv. måtte oppdatere sine løsninger for å hensynta en tredje kjønnskategori. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil også påvirke alle helseregistre som i dag

henter informasjon om kjønn fra fødselsnummer og kun inneholder kjønnskategoriene mann og kvinne. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve tilpasninger av systemer og endring av rutiner for håndtering av data med informasjon om en tredje juridisk kjønnskategori. Andre fagsystemer i kommunesektoren som bruker kjønn som en variabel vil også bli berørt.

Aktører i finansnæringen er også en brukergruppe som vil berøres. Forsikringsselskaper som tilbyr kollektive forsikringer, benytter i dag kjønn som en variabel til å beregne risiko og priser. Innføring av en tredje kjønnskategori vil medføre økt usikkerhet for forsikringsselskapene når det kommer til prising av produktene, og kan dermed føre til potensielt høyere priser, ifølge informanter fra forsikringsnæringen. Den reelle effekten vil trolig være svært begrenset all den tid svært få personer vil velge en tredje juridisk kjønnskategori.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori forventes å medføre høyest merkostnader av tiltakene

Vi vurderer at innføring av en tredje juridisk kjønnskategori er tiltaket som medfører høyest merkostnader av de tre tiltakene. Kostnaden er anslått til å være 120 millioner kr, med en usikkerhet som gir et lavt og høyt anslag på henholdsvis om lag 60 og 180 millioner kr. En samlet oppsummering av anslag på kostnader ved hvert tiltak, er vist i Tabell S-1.

Kostnadene knytter seg i stor grad til oppdatering av sentrale datasystemer både i offentlig sektor og hos aktører i næringslivet. Anslaget for kostnader varierer blant annet med i hvilken grad meldingsstandarder må endres og eventuelt behov for tilhørende forskriftsarbeid. Videre vil anslaget påvirkes av i hvilken grad private virksomheter allerede har tilrettelagt for videreutvikling i sine datasystemer, og hvor mye utvikling som kreves for å omkode variabelen for kjønn til å ha flere verdier enn dagens to, mann og kvinne. Vi forventer imidlertid at kostnaden for de fleste aktørene vil være begrenset sammenlignet med kostnadene som uansett oppstår i nullalternativet som følge av overgang til kjønnsnøytral personidentifikator.

I tillegg oppstår det ved dette tiltaket følgevirkninger for andre lover. Relevante sektormyndigheter ventes å måtte gjennomgå lovgivning innenfor sine respektive ansvarsområder der kjønne begreper anvendes eller der kjønn tillegges betydning. Også her vil noe av arbeidet uansett måtte gjennomføres som følge av problemstillinger som allerede foreligger som følge av lov om endring av juridisk kjønn. Kostnadsestimat på dette punktet vil avhenge av om lovendringer i første omgang vil avgrenses til å omhandle oppdatering av terminologi i relevant lovverk (i hvilken grad øvrige lover som ikke direkte berører kjønn skal gjøres kjønnsnøytrale), eller om flere materielle lovendringer skal gjøres. Anslag vil variere med i hvilken grad det skal utredes hvilke rettigheter som legges til grunn for personer av en tredje juridisk kjønnskategori. I de tilfellene der det kreves en mer prinsipiell vurdering av hvilke rettigheter personer som endrer til den tredje juridiske kjønnskategorien skal ha, forventer vi at dette vil kreve ytterligere utredninger med tilhørende kostnader. Gitt at endringene avgrenses til oppdatering av terminologi der kjønne begreper anvendes, forventer vi i lys av de innspill vi har fått, at merkostnaden vil være begrenset.

Videre vurderer vi at tiltak 1, som omhandler adgang til å reservere seg mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter («X i passet») vil være av tiltakene som gir lavest merkostnader, med kostnader grovt anslått til mellom 1 og 4 millioner kroner. Basert på foreliggende informasjon forventer vi at det vil være svært begrensede utviklingskostnader knyttet til å kunne angi en «X» i pass og nasjonalt ID-kort, samt ved å utstede nye pass og ID-kort til de som søker om dette. Disse kostnadene vil oppstå hos ID-seksjonen til Politidirektoratet, samt hos UDI som også vil få noen kostnader knyttet til å endre utforming av oppholdskort som utstedes til utenlandske borgere fra land utenfor EU/EØS. Ved behov for forskriftsendringer vil det tilkomme noen ytterligere kostnader, men trolig av et begrenset omfang. Kommunikasjonsarbeid knyttet til å skulle informere offentligheten om reservasjonsmuligheten, vil trolig også innebære en begrenset kostnad.

Vi vurderer at merkostnaden ved utarbeidelse og implementering av en nasjonal veileder i tiltak 3, vil være av begrenset omfang, og anslås grovt til å kunne utgjøre mellom 1 og 4 millioner kroner, lignende som for tiltak 1. Det vil medgå noen ressurser til arbeidet med utarbeidelse av en nasjonal veileder samt informasjonsarbeid ved lansering av veileder. Opplæring og kursing av offentlig ansatte som skal etterleve veilederen i praksis vil også medføre kostnader, men gitt at informasjonsvirksomhet og opplæring trolig ikke må tilpasses ulike brukere, og et standard informasjonsopplegg kan benyttes – for eksempel i form av e-opplæring, venter vi at kostnaden vil være begrenset.

Tabell S-1: Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak

Tiltak	Beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser med anslag på kostnader		
<p>Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter (X i passet).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Noen utviklingskostnader for politiet som må gjøre små endringer i IT-systemer samt saksbehandle søknader om «X i passet». Kommunikasjonsarbeidet for å informere om reservasjonsmuligheten er trolig svært begrenset. • UDI vil få lignende kostnader til utvikling i sine systemer. 		
<p>Kostnader ved tiltak 1</p>	Lavt anslag: 1 mill. kr	Middels anslag: 2 mill. kr	Høyt anslag: 4 mill. kr
<p>Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Noe utviklingskostnader for Skatteetaten med å lage funksjonalitet for en tredje juridisk kjønnskategori i Folkeregisteret (14 mill. kr i engangskostnad + 1 mill. kr i årlig forvaltningskostnad) • Utviklingskostnader hos brukere av Folkeregisteret som må registrere og «lese» tre kjønns kategorier. Begrenset kostnadsomfang målt opp mot å tilrettelegge for en kjønnsnøytral personidentifikator. • Gjennomgang av og endringer i lovverk som berører kjønn eller bruker kjønnebegreper. Trolig håndterbart innenfor alminnelige budsjetter (kan innebære en alternativkostnad), men kan utløse utredningsarbeid ved behov for å vurdere rettigheter for en tredje juridisk kjønnskategori. • Oppdatering av standarder innen e-helse, og eventuelt forskriftsendring. En engangskostnad som bæres av Direktoratet for e-helse. • Implementering av en tredje kjønnskategori journalsystemer i helsetjenesten og andre fagsystemer i kommunesektoren. Engangskostnad som vil være avhengig av hvor mange systemer i sektoren som må endres. Usikkerhet om antall systemer og kostnaden per system. • Økt ressursbruk til skjerming av data på kjønn i statistikk (prikking) for SSB, Udir, FHI m.fl. • Tap av informasjon om kjønn i offentlig statistikk i tilfeller der det er få observasjoner av personer av tredje juridisk kjønnskategori som gjør at informasjon om kjønn må «prikkes» for å ikke være personidentifiserende. Kan karakteriseres som et mulig nyttetap. 		
<p>Kostnader ved tiltak 2</p>	Lavt anslag: 62 mill. kr	Middels anslag: 120 mill. kr	Høyt anslag: 181 mill. kr
<p>Tiltak 3: Nasjonal veileder som bidrar til anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utarbeiding av nasjonal veileder og tilhørende informasjonsarbeid vil trolig utgjøre mindre enn ett årsverk samlet sett. • Kostnader til opplæring og kursing av ansatte vil avhenge av antall personer som blir omfattet. • Endringer i offentlige skjemaer som spør om kjønn vil være en svært liten kostnad, der total kostnaden vil avhenge av antall skjema. • Endring i rundskriv til navneloven vil være en svært begrenset kostnad. 		
<p>Kostnader ved tiltak 3</p>	Lavt anslag: 1 mill. kr	Middels anslag: 2 mill. kr	Høyt anslag: 4 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Anslagene er avrundet til nærmeste million kroner. Se Tabell 4-1, Tabell 4-3 og Tabell 4-4 for nærmere utregning av anslag på kostnader for henholdsvis tiltak 1, 2 og 3.

1. Bakgrunn og metode

På oppdrag for Bufdir har Oslo Economics vurdert økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori og tilhørende tiltak. Analysen er et underlag og bakgrunnsdokument for Bufdirs helhetlige utredning på feltet. Oppdraget er gjennomført i perioden desember 2022 til mars 2023.

1.1 Bakgrunn

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag av Kultur- og likestillingsdepartementet å gjennomføre en utredning om innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, med planlagt ferdigstilling i mai 2023. Departementets begrunnelse for oppdraget er et ønske om å bedre rettighets- og livssituasjonen til ikke-binære. På bakgrunn av dette oppdraget har Oslo Economics på oppdrag fra Bufdir vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak for å fremme anerkjennelse av kjønnsidentitet, herunder innføring en tredje juridisk kjønnskategori. Denne rapporten vil inngå som en del av, og som et bakgrunnsdokument, i Bufdirs større utredningsarbeid.

1.1.1 Juridisk kjønn

Med juridisk kjønn menes det kjønn en person er registrert med i Folkeregisteret.¹ Juridisk kjønn benyttes i lovgivning og kan ha tilhørende rettigheter og plikter. Lovgivningen opererer per i dag med to juridiske kjønnskategorier, «mann» og «kvinne». I tillegg benyttes begrepene «mor» og «far» i deler av lovgivningen. Personer som definerer seg utenfor denne tokjønnsmodellen mangler en rettslig anerkjennelse av sin kjønnsidentitet.

1.1.2 Dagens situasjon for ikke-binære

Bufdir påpeker at dagens situasjon for ikke-binære (personer som ikke opplever seg selv som kvinne eller mann) i Norge, reiser problemstillinger knyttet til blant annet levekår, livskvalitet, diskriminering og vold, tilgang til offentlige tjenester og generell rettighets-situasjon. Følgende hovedutfordringer er identifisert av Bufdir:

- Transpersoner rapporterer om dårligere levekår og livskvalitet enn både den generelle befolkningen, og sammenlignet med andre skeive. Forskning som finnes om ikke-binære, tyder på at

ikke-binære transpersoner på flere områder har dårligere levekår enn binære transpersoner.

- Transpersoner og ikke-binære opplever mer utenforskap, diskriminering og vold sammenlignet med befolkningen ellers.
- Det er lite kompetanse om ikke-binære i offentlige tjenester.
- Det finnes ingen kategori for ikke-binære i Folkeregisteret eller i pass og ID-kort.

1.1.3 Lov om endring av juridisk kjønn

Alle som er født eller bosatt i Norge er registrert i Folkeregisteret med et juridisk kjønn, enten mann eller kvinne. I 2016 vedtok Stortinget lov om endring av juridisk kjønn, som gjør det mulig å endre juridisk kjønn uavhengig av kjønnsbekreftende behandling eller andre tiltak. Formålet med loven er å gi hver enkelt frihet til å registrere seg med et juridisk kjønn som svarer til egen kjønnsidentitet. Samtidig opprettholder loven systemet med to obligatoriske kjønnskategorier – mann og kvinne.

I etterkant av at loven ble innført, har det oppstått problemstillinger knyttet til betydningen av kjønn i annen lovgivning, forskrifter og praksis som bruker kjønnebegreper. Bufdir har fått tilbakemeldinger fra sivilsamfunn, forskere og andre offentlige etater med eksempler av både rettslig og praktisk art.

1.1.4 Kjønnsnøytralt personnummer og tredje juridisk kjønnskategori

En forutsetning for at det kan innføres en tredje juridisk kjønnskategori, er at kjønn ikke lenger kan utledes fra personnummer. Det vil tidligst skje i 2032 når kjønnsnøytral personidentifikator er implementert i Folkeregisteret og kjønn er registrert i et eget felt. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.

I forbindelse med Bufdirs utredning er det utarbeidet en juridisk betenkning av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. Gjennomgangen tar opp spørsmål om hvordan en tredje juridisk kjønnskategori kan utformes og innrettes i lovverket, menneskerettslige og europaretslige spørsmål, fremmed rett og en vurdering av hvilke lover, forskrifter mv. som vil kunne bli berørt. Der det har vært hensiktsmessig i vår analyse, har vi trukket på eller sett hen til den juridiske betenkningen.

¹ Definisjonen hentet fra lov om endring av juridisk kjønn av 17.06.2016.

1.2 Problemstillinger og informasjonskilder

1.2.1 Problemstillinger

Analysen av økonomiske og administrative konsekvenser har omfattet analyse av flere ulike tiltak, hvorav det mest omfattende er innføring av tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer.

Tabell 1-1 gir en oversikt over de ulike tiltakene med tilhørende problemstillinger som er utredet. For hvert tiltak skisseres det problemstillinger som det er utredet økonomiske og administrative konsekvenser ved.

Nullalternativet gir en beskrivelse av dagens problemer og forventet utvikling uten gjennomføring av nye tiltak. Nullalternativet omfatter innføring av kjønnsnøytral personidentifikator (personnummer-system), som ble vedtatt av Stortinget i 2017 og

ventes innført i 2032. I konseptvalgutredningen (KVU) som lå til grunn for lovforslaget, ble kostnadene ved å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren estimert til 340 millioner kroner (Skattedirektoratet, 2015). Nullalternativet omfatter også lov om endring av juridisk kjønn innført i 2016 og tilhørende problemstillinger som har oppstått i etterkant. Nullalternativet og kostnader som følger med dette omtales nærmere i kapittel 2, mens de foreslåtte tiltakene omtalt i Tabell 1-1 beskrives nærmere i kapittel 3. Analysen av øvrige problemstillinger knyttet til kjønn, har vært avgrenset til bruk av kjønn i forskning og statistikk samt konsekvenser for helse-sektoren, herunder endring av meldingsstandarder, kodeverk og helseregistre.² Ettersom de øvrige problemstillingene følger som konsekvenser ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, har vi valgt å drøfte disse som en del av tiltak 2. Dette er gjort i samråd med Bufdir.

² Økonomiske og administrative konsekvenser ved inkludering av ikke-binære i offentlige, kjønnsdelte arenaer er ikke utredet. Konsekvenser knyttet til kjønnsinndelte

opptakskrav, uniformsreglement i forsvaret og politiet og kjønnsinndeling i idrett, er heller ikke utredet.

Tabell 1-1: Tiltak og tilhørende problemstillinger som er utredet

Beskrivelse av tiltak	Økonomiske og administrative konsekvenser ved
Nullalternativet: Dagens problemer og forventet utvikling uten gjennomføring av nye tiltak.	<ul style="list-style-type: none"> Vedtatt innføring av nytt kjønnsnøytralt personnummersystem og innført lov om endring av juridisk kjønn.
Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i offentlige identifikasjonsdokumenter (X i passet).	<ul style="list-style-type: none"> Endring i utforming av identifikasjonsdokumenter (pass, nasjonalt ID-kort).
Tiltak 2: Registrering av en tredje juridisk kjønnskategori kombinert med relevante lovendringer.	<ul style="list-style-type: none"> At offentlige og private brukere må ha systemer som er i stand til å registrere og «lese» tre kjønns kategorier. Endring i ekteskapslovens bestemmelser om hvem som kan inngå ekteskap, bestemmelsen om juridiske kjønnsalternativer i lov om endring av juridisk kjønn og i folkeregisterforskriften om registrerbare, juridiske kjønns kategorier At hver sektormyndighet gjennomgår lovgivning, forskrifter, normerende produkter og praksiser innenfor sitt ansvarsområde der kjønn tillegges betydning eller der det benyttes kjønnebegreper. Gjennomgang av kodetekster i helsesektoren, endringer/nasjonale tilpasninger i kodeverk som omhandler kjønn som er basert på internasjonale kodeverk (ISO). Internasjonale standarder som omhandler kjønn, må få nasjonale tilpasninger. Endringer i nasjonale helseregistre, blant annet hos Norsk helsenett, Norsk pasientregister og Kommunalt pasient- og brukerregister. Forskning på og statistikk om kjønnsforskjeller for eksempel i lønnsnivå eller skoleprestasjoner, som utleder opplysninger om kjønn fra Folkeregisteret.
Tiltak 3: Nasjonal veileder som bidrar til anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet.	<ul style="list-style-type: none"> Utarbeidelse og implementering av en nasjonal veileder som omhandler kjønn og kjønnsidentitet Endring i rundskriv G-20/2002 til navneloven.

1.2.2 Mandat og metodisk tilnærming

Oppdraget er gjennomført i henhold til utredningsinstruksen. Instruksen gjelder for utarbeidning av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Formålet er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Utredningsinstruksen punkt 2-1 stiller som minimumskrav at følgende seks spørsmål skal besvares i en utredning:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utlysningen fra Bufdir spesifiserer at oppdraget er avgrenset til å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene ved tiltakene. Det innebærer å besvare en avgrenset del av spørsmål 4 i utredningsinstruksen. Spørsmål 4 innebefatter samtidig andre momenter som vi ikke berører i vår analyse, herunder nyttevirkninger av tiltakene for aktørene som berøres. Dette sammen med de øvrige spørsmålene i utredningsinstruksen utredes av Bufdir.

Økonomiske og administrative konsekvenser er ikke lenger et begrep som benyttes i veileder til dagens versjon av utredningsinstruksen. I en tidligere versjon av utredningsinstruksen, er økonomiske og administrative konsekvenser definert slik det fremgår under.

Definisjon av økonomiske og administrative konsekvenser

«Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.

Administrative konsekvenser må vurderes med henblikk på statens sentrale, regionale og lokale forvaltning, fylkeskommunene og kommunene samt på eventuelle endringer i etatsstrukturen, nye organer, stillinger og andre konsekvenser som kan medføre vesentlige endringer mht. arbeidsoppgaver, saksbehandlingsprosedyrer eller arbeidsbyrde.»

Kilde: (Moderniseringsdepartementet, 2005)

I den gjeldende versjonen av utredningsinstruksen (Direktoratet for økonomistyring, 2018), benyttes i stedet begrepet «budsjettmessige virkninger». Eksempler på slike virkninger er «investerings- og driftskostnader ved et investeringstiltak eller tilsyns- eller håndhevsingskostnader ved regelverk» (Direktoratet for økonomistyring, s. 29).

På bakgrunn av dagens og tidligere versjoner av utredningsinstruksen, forstår vi derfor økonomiske og administrative konsekvenser som de budsjettmessige virkningene som vil følge for både offentlige og private aktører. Eksempler kan være at aktører må endre datasystemer, ansette flere årsverk på grunn av eventuelle endringer, f.eks. som en følge av økt lovarbeid, økt klage tilfang, mer byråkrati i offentlig sektor mv.

Metode for beregning av kostnader

De økonomiske og administrative konsekvensene ved tiltakene dreier seg i stor grad om endringer som det er forbundet tidskostnader med for virksomhetene. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til kostnadsestimatene og at disse må betraktes som grove anslag. For å beregne tidskostnader har vi innhentet anslag på antall månedsverk/årsverk virksomhetene selv antar vil medgå til arbeidet som må gjøres. I noen tilfeller har vi selv utarbeidet anslag på antall årsverk. Antall årsverk er ganget opp med

en gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad på 1,2 millioner kroner (se Vedlegg A for nærmere beskrivelse). I de tilfellene hvor det vil følge systemkostnader ved innføring av tiltakene, har vi forsøkt å identifisere antall berørte systemer og kostnaden per system. Grunnet usikkerhet om tiltakenes konsekvenser er det utarbeidet tre ulike anslag på kostnadene per identifisert konsekvens og samlet for hvert tiltak. Dette er i rapporten omtalt som henholdsvis lavt, middels og høyt anslag.

1.2.3 Informasjonskilder

Analysen er basert på følgende kilder til informasjon:

- Dokumenter og litteratur
- Intervjuer og uformelle samtaler med offentlige og private virksomheter
- Skriftlig informasjon innhentet fra aktører
- Egne vurderinger

Dokumenter og litteratur

I analysen har vi benyttet ulike skriftlige kilder og dokumentasjon, herunder nevnte juridiske betenkning av advokatfirmaet Lund & Co, skriftlige innspill til Bufdir i forbindelse med deres utredning fra direktorater og andre offentlige aktører, samt referater fra Bufdirs muntlige innspillmøter med sivilorganisasjoner, forskere mv.

Intervjuer

I arbeidet med analysen er det gjennomført intervjuer og uformelle samtaler med en rekke offentlige aktører, herunder departementer, direktorater/etater og andre aktører. Vi har vært i kontakt med og gjennomført intervjuer/samtaler med følgende aktører:

Departementer:

- Helse- og omsorgsdepartementet v/Helserettsavdelingen
- Finansdepartementet v/Skattelovavdelingen
- Barne- og familiedepartementet v/Familie- og oppvekstavdelingen
- Justis- og beredskapsdepartementet v/Lovavdelingen

Direktorater/etater:

- Helsedirektoratet v/flere avdelinger
- Direktoratet for e-helse v/avdeling internasjonale standarder og normering
- Skatteetaten v/divisjon for informasjonsforvaltning og Sekretariat ny personidentifikator
- Utdanningsdirektoratet (Udir) v/avdeling statistikk og dataforvaltning
- Utlendingsdirektoratet (UDI) v/flere avdelinger
- Politidirektoratet v/ID-seksjonen
- NAV v/flere avdelinger

Andre aktører:

- Statistisk sentralbyrå (SSB) v/seksjon for befolkningsstatistikk
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
- Norsk helsenett SF (NHN)
- Flere store leverandører av fagsystemer til helse- og omsorgsektoren, samt kommunesektoren
- Folkehelseinstituttet (FHI)
- Finans Norge
- KS (kommunesektorens organisasjon)
- Sekretariat til ekspertgruppen som utarbeidet rapporten «Rett til rett kjønn»

I tillegg til nevnte aktører som er intervjuet, har vi også deltatt i et møte med nederlandske myndigheter i regi av Bufdir, og fått tilgang til referater fra møter Bufdir har avholdt med danske og belgiske myndigheter i deres utredningsarbeid. Vi har også innhentet skriftlig informasjon fra den statlige aktøren «SOGIGESC Unit – Human Rights Directorate» på Malta, som har som formål å koordinere politikktutforming på LHBTIQ-feltet. I tillegg har vi innhentet skriftlig informasjon på kostnadsanslag fra flere aktører.

Egne vurderinger

Informasjonen som er innhentet gjennom skriftlige kilder og intervjuer utgjør informasjonsgrunnlaget i analysen. Vi har i tillegg støttet oss på egne vurderinger om mulige økonomiske og administrative konsekvenser. Egne vurderinger er basert på Oslo Economics tidligere erfaring med å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser fra andre prosjekter og kjennskap til metoder for å vurdere slike konsekvenser.

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 beskriver dagens situasjon og foretar en vurdering av forventet utvikling fremover i fravær av nye tiltak (nullalternativet). Det gis i tillegg en oppsummering av andre lands erfaringer med innføring av en tredje juridisk kjønnskategori og lignende tiltak.
- Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av de foreslåtte tiltakene.
- Kapittel 4 vurderer de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene.

2. Dagens situasjon og forventet utvikling

Det er særlig to politiske vedtak som har betydning for forventet utvikling – innføring av kjønnsnøytral personidentifikator og lov om endring av juridisk kjønn. Fra 2032 vil det ikke lenger være mulig å utlede informasjon om kjønn fra fødselsnummeret i Folkeregisteret. Skatteetaten har allerede oppdatert Folkeregisteret med et nytt felt hvor kjønn kan leses av. Samtidig gjenstår det en del arbeid med å få brukerne av Folkeregisteret til å endre sine systemer og rutiner deretter. Etter innføringen av lov om endring av juridisk kjønn har det oppstått rettslige og praktiske problemstillinger som vil måtte adresseres uavhengig av innføring av nye tiltak.

I dette kapitlet beskrives dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Dette er kjent som nullalternativet og utgjør sammenlikningsgrunnlaget for de foreslåtte tiltakene. I tillegg redegjør vi for erfaringer fra andre land som enten har innført modeller for å reservere seg mot å oppgi kjønn, innført en tredje juridisk kjønnskategori eller gjennomført andre nærliggende tiltak.

2.1 Dagens system for juridisk kjønn

Alle som er født eller bosatt i Norge er registrert med et juridisk kjønn, enten mann eller kvinne. Det juridiske kjønn gjenspeiles i Folkeregisteret hvor registrert kjønn kan utledes fra tredje siffer i personnummeret (fem siste sifrene i fødselsnummeret). Partall betegner kvinner og oddetall betegner menn.

2.1.1 Lov om endring av juridisk kjønn

I 2016 ble lov om endring av juridisk kjønn vedtatt. Loven gir personer mulighet til å endre juridisk kjønn fra kvinne til mann eller motsatt, uavhengig av om man har gjennomgått kjønnsbekreftende behandling eller andre tiltak. Formålet med loven er å gi den enkelte frihet til å registrere seg med et juridisk kjønn som svarer til egen kjønnsidentitet. Samtidig opprettholder loven systemet med en binær kjønnsmodell hvor mann og kvinne er obligatoriske kjønnskategorier.

Skatteetaten har registrert antall personer som har søkt om å endre juridisk kjønn etter at den nye loven

trådte i kraft 1. juli 2016. Mellom 1. juli 2016 og 28. november 2022 har 2 005 personer endret juridisk kjønn.³ Av disse har 1 096 personer endret juridisk kjønn fra kvinne til mann, mens 909 personer har endret fra mann til kvinne.

Antall ikke-binære og transpersoner i Norge

Det finnes ingen sikre tall over antallet eller andelen ikke-binære eller transpersoner i befolkningen. I Norge finnes det ingen undersøkelse som har forsøkt å tallfeste dette, men statistikk og forskning fra andre land gir et visst inntrykk av størrelsen på gruppene. I SSBs livkvalitetsundersøkelse fra 2022, ble spørsmålet om kjønnsidentitet revidert, slik at når resultatene foreligger, kan det være mulig å komme nærmere å tallfeste andelen med en annen kjønnsidentitet enn mann og kvinne.

I folketellingen til England og Wales fra 2021 svarte 0,5 prosent av befolkningen 16 år og eldre at deres nåværende kjønnsidentitet er annerledes fra kjønn som ble registrert ved fødsel. 0,06 prosent i hele befolkningen identifiserte seg som ikke-binær, 0,10 prosent som transmann og 0,10 prosent som transkvinne (Office for National Statistics, 2023).

2.1.2 Problemstillinger som har oppstått i etterkant av lov om endring av juridisk kjønn

I kjølvannet av innføringen av lov om endring av juridisk kjønn, har det oppstått en rekke problemstillinger knyttet til betydningen av kjønn i annen lovgivning og praksis. Problemstillingene har blitt løftet for Bufdir i innspillrunder med sivilsamfunn, forskere og offentlige etater i forbindelse med deres utredning. Problemstillingene oppstår i stor grad som følge av at juridisk kjønn og fødselskjønn ikke lenger er det samme.

Av rettslige problemstillinger pekes det på at det i flere lover benyttes kjønnebegreper som «(mann)» og «(kvinne)», «(mor)» og «(far)». Lov om endring av juridisk kjønn slår fast at juridisk kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover, unntatt for bestemmelsene om foreldreskap og foreldreansvar i barneloven, der fødselskjønn legges til grunn. Juridiske menn som føder barn, vil derfor bli registrert som «(mor)» etter dagens lovgivning. På samme måte vil juridiske kvinner som har bidratt med sæd til å lage barn bli registrert som «(far)». Dette kan være i strid med diskrimineringsvernet på bakgrunn av kjønnsidentitet, som er nedfelt i Likestillings- og

³ Hentet 13. januar 2023:
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtiq/Hvor_mange/

diskrimineringsloven § 6, hvor kjønnsidentitet angis som et beskyttet grunnlag.⁴ En annen rettslig problemstilling er knyttet til at juridiske menn, som ble født som kvinner, etter lov om assistert befruktning er forhindret fra å få tilgang til slik hjelp.

Slik vi vurderer det, vil de rettslige problemstillingene knyttet til at juridiske kvinner kan bli registret som «far», og juridiske menn registret som «mor», trolig adresseres i nullalternativet, uavhengig av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori eller andre tiltak. Det samme gjelder for problemstillingen om at juridiske menn er forhindret fra å få tilgang til assistert befruktning. Øvrige rettslige problemstillinger som er diskutert i denne analysen knyttet til endringer for å gjøre lovverket kjønnsnøytralt eller innføring av rettigheter for en tredje juridisk kjønnskategori, vil følge av de ulike tiltakene hvis de gjennomføres.

Problemstillinger innen helse

I intervju med Helsedirektoratet er det opplyst om enkelte utfordringer innenfor helse for personer som har endret juridisk kjønn. For eksempel, har juridisk menn (som tidligere var kvinner) ikke blitt innkalt til mammografi selv om flere trolig ville hatt nytte av det. På den andre siden, har det vært tilfeller der juridiske kvinner (som tidligere var menn), ikke har fått tilbud om prostataundersøkelse. Disse uheldige konsekvensene kan aktualisere behovet for et «skyggeregister» med informasjon om fødselskjønn (ev. tidligere juridisk kjønn) som særlig helseaktører bør ha tilgang til. Det er særlig i behandlingsøyemed at informasjon om det biologiske kjønn til en pasient vil være relevant for helsepersonell å ha tilgang til. Et slikt «skyggeregister» bør vurderes uavhengig av innføringen av tredje juridisk kjønnskategori da denne problemstillingen uansett er aktuell i dag.

Andre problemstillinger

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i innspill til Bufdir vist til en rekke praksiser der registrering av kjønn og/eller navn enten ikke lar seg endre eller at det å endre fører til ulemper. Dette gjelder alt fra større nasjonale registre og systemer, til enkeltvirksomheters registrering, for eksempel vitnemål eller fødselsattester.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har påpekt overfor Bufdir, og i intervju med Oslo Economics, at det i dag kommer personer til Norge som verken er registrert som mann eller kvinne i sine identitetspapirer (typisk oppført med X i kjønnsfeltet passet). UDI registrerer disse personene med «ukjent [kjønn]» i sine systemer. Når UDI sender innflyttingsmelding til Folkeregisteret, blir disse «oversatt» til mann i Folkeregisteret ettersom det ikke finnes en tredje juridisk kjønnskategori eller kjønnsnøytrale personnummer. Det oppstår dermed et

avvik mellom vedkommendes identitetspapir fra hjemlandet og oppholdskort utstedt fra Folkeregistret. Denne utfordringen vil trolig kunne bli løst ved innføring av enten tiltak 1 eller tiltak 2.

2.2 Ny personidentifikator

Stortinget vedtok i 2017 å innføre en ny personidentifikator fra 2032. Personidentifikator er en fellesbetegnelse for både fødselsnummer og d-nummer (midlertidig identitetsnummer som tildeles utenlandske borgere uten norsk fødselsnummer). Bakgrunnen for vedtaket er at dagens nummerserie er i ferd med å brukes opp og det er derfor nødvendig å innføre en nummerserie med større kapasitet. Den nye nummerserien innebærer at innbyggere født før 2032 vil beholde sitt eksisterende fødselsnummer, men opplysningen om kjønn vil bli «slått av» som bærende informasjonselement i fødselsnummeret og i stedet registreres i et eget felt i Folkeregisteret. Brukere av Folkeregisteret vil etter 2032 ikke lenger kunne lese av kjønn fra fødselsnummeret eller legge til grunn kjønn på grunnlag av personidentifikatoren.

Skatteetaten, som er ansvarlig for å drifte og forvalte Folkeregisteret, opplyser i intervju at de allerede har oppdatert Folkeregisteret med det som trengs for innføring av en kjønnsnøytral personidentifikator. Per i dag er det derfor mulig for brukerne av Folkeregisteret å utlede informasjon om kjønn fra et eget felt i registeret. Ettersom mange IT-systemer i privat og offentlig sektor må endres ved innføring av ny personidentifikator, ble det i sin tid varslet behov for lang innføringsperiode. Etter planen vil kjønnsnøytrale personnummer tidligst tas i bruk fra 1. januar 2032.

2.2.1 Kostnader ved å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren

Det er forbundet betydelige kostnader med at data-systemer hos brukerne av Folkeregisteret må tilpasses for å kunne ta imot og lese informasjon om kjønn fra et eget felt i Folkeregisteret. I konseptvalgutredningen (KVU) om ny personidentifikator (Skattedirektoratet, 2015) ble merkostnadene ved å fjerne informasjon om kjønn (sammenliknet med å beholde informasjonen) estimert til 340 millioner kroner. Etter hva vi forstår er dette estimatet basert på anslag som virksomhetene selv har utarbeidet og delt med Skatteetaten. Informasjonsgrunnlaget til denne analysen gir ikke grunnlag for å etterprøve estimatet på 340 millioner kroner. Vi legger til grunn dette estimatet i den videre drøftingen av nullalternativet.

I KVU-en fremgår det at området hvor flest virksomheter anvender kjønn, er i statistikk sammenheng. Det påpekes i KVU-en at Folkeregisteret vil kunne levere gode tjenester til brukere av statistikk om kjønn slik at

⁴ Fremkommer i Bufdir behovsbeskrivelse av oppdraget.

de økonomiske konsekvensene blir null eller svært lave. Det vil for eksempel være mulig å få vite kjønnsfordelingen blant ansatte i en bedrift, personer i en kommune eller aldersgruppe.

Videre viser KVVU-en til at mange virksomheter (f.eks. Skatteetaten, DFØ og Kartverket) ikke anvender kjønn som en opplysning i utøvelse av tjenester og derfor heller ikke vil ha kostnader ved at kjønn fjernes som informasjon fra fødselsnummeret. Andre virksomheter (Politiet, SSB og UDI) anvender kjønn i sin oppgaveløsning, men uten at de trenger å hente informasjonen fra personidentifikatoren. Disse virksomhetene ville derfor heller ikke ha kostnader som følge av at opplysningen om kjønn blir fjernet fra personnummeret.

I KVVU-en påpekes det at datainnsamlingen viste at de mest berørte sektorene var helsesektoren og finansnæringen, herunder forsikringsselskaper og kommunesektoren. I tillegg ville Statens vegvesen og NAV ha kostnader forbundet med fjerning av informasjon om kjønn i personidentifikator.

I KVVU-en fremgår det at en betydelig andel av kostnadene ved å gjøre personnummeret kjønnsnøytralt, består av kartlegging og analyse av hva som må gjøres samt testing av berørte datasystemer. Oslo Economics har ikke innhentet informasjon som gir grunnlag for å vurdere hvor langt brukerne av Folkeregisteret samlet sett har kommet i arbeidet med å tilpasse egne datasystemer til å lese informasjon fra et eget felt i Folkeregisteret. Ettersom innføringstidspunktet for ny personidentifikator er satt til 1. januar 2032, er det grunn til å anta at det gjenstår mye arbeid. I det videre beskrives hvilke tilfeller der informasjon om kjønn er relevant for brukerne av Folkeregisteret.

2.2.2 Nærmere om bruk av informasjon om kjønn Helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgssektoren er trolig den sektoren der behovet for informasjon om kjønn er størst. Innenfor helse og omsorg er det behov for å ha informasjon om kjønn for flere ulike formål, herunder saksbehandling, arbeidsprosesser, og for forsknings- og statistikk.⁵ Eksempler er:

- **Saksbehandling:**
 - Plassering i flersengsrom på sykehjem.
 - Beboersammensetning i bofellesskap.
 - Enkelte utbetalinger fra Helfo knyttet til kjønn.
- **Arbeidsprosesser:**
 - Laboratorieprøver, røntgenbilder og pasientarmbånd.

- Dosering av legemidler grunnet ulik respons mellom menn og kvinner.
- Ved forskjellige symptomer på samme lidelse for menn og kvinner.
- Betydning for valg av utstyr og fremgangsmåte i enkelte pleieprosedyrer.
- Jordmor- og helsestasjonstjenesten.
- **Forskning og statistikk:**
 - Relevant i svært mange statistikkssammenhenger; IPLOS-registeret (nasjonalt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk om pleie- og omsorgssektoren), som i dag inngår i Kommunalt pasient- og brukerregister.
 - Kvalitetssikring av data i helseregistre.
 - Valg av forsøkspersoner, særlig der kjønnsforskjeller er viktig å få frem.

NAV

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) benytter informasjon om kjønn fra Folkeregisteret i sin oppgaveløsning på flere områder. Under følger en ikke-uttømmende liste over tilfeller der informasjon om kjønn er relevant for NAV:

- Utbetaling av barnetrygd gjøres automatisk til mor av barn født i Norge. Morskap fastsettes etter bestemmelse i barneloven § 2: «den kvinne som er har fødd barnet».
- Utbetaling av svangerskapspengene. I reglene for foreldrepenger skilles det mellom mor og far/medmor.
- Kjønn benyttes ved verifisering av kjønnsrelaterte diagnoser, på arbeidsavklaringspengene.
- Kjønn benyttes ved identifisering av bruker og verifisering av identitet, samt for å titulere en person korrekt.
- Kjønn benyttes i noen sammenhenger ved valg av tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Finansnæringen

Gjennom fødselsnummeret i Folkeregisteret har finansnæringen historisk hatt tilgang til informasjon om kjønn. Kjønn brukes som en faktor ved beregning av erstatningsbeløp som skal kompensere frem til forventet levealder, og i beregning av premier og avsetninger i livs- og pensjonsforsikring. Etter norsk rett kan forsikringsselskaper ta hensyn til kjønn ved beregning av premier og ytelser der kjønn er en bestemmende faktor for risikoen. Bruk av informasjon om kjønn er begrenset til kollektive forsikringer som private bedrifter eller offentlige virksomheter inngår på vegne av sine ansatte. I slike forsikringer oppgir virksomhetene kjønn og alder på sine ansatte, og denne informasjonen benyttes til å beregne forsikrings-

⁵ Dette er beskrevet i brev fra Helsedirektoratet til Skattedirektoratet (datert 24. april 2014) i forbindelse med

arbeidet med konseptvalgutredningen om ny personidentifikator.

premier. Kjønn benyttes ikke som faktor i individuelle forsikringer.

Finans Norge påpekte i sitt hørings svar til lovforslaget om ny personidentifikator, at deres støtte til forslaget var betinget av at muligheten til å identifisere kjønn ville sikres og videreføres der det er relevant.⁶ Finans Norge understreker i intervju at de antar at informasjon om kjønn fortsatt vil være tilgjengelig for forsikrings selskapene når det fra 2032 utelukkende fremgår av et eget felt og ikke lenger kan utledes fra personidentifikatoren.

Kommunesektoren

I kommunesektoren brukes informasjon om kjønn fra Folkeregisteret til statistikkformål og ulike typer oppgaveløsninger. Kjønn er relevant informasjon for grunnskoleopplæringen og kommunale helsetjenester, slik som allmennlegetjenesten, helsestasjoner, hjemmesykepleie, m.m.

2.2.3 Behov for regelverk om bruk av informasjon om kjønn

Ved overgang til kjønnsnøytral personidentifikator, vil det måtte komme på plass nye regler for utlevering av opplysninger om kjønn. Det må reguleres hvilke aktører som skal ha tilgang til informasjon fra kjønnsfeltet i Folkeregisteret.

I dag er utlevering av opplysninger i Folkeregisteret regulert i folkeregisterloven, herunder kapittel 10. Av § 10-1 fremgår det at «Opplysning om fødselsnummer og d-nummer utleveres kun dersom det angis et begrunnet behov». Av folkeregisterforskriften fremgår det at begrunnet behov innebærer «at nummeret er nødvendig for å oppfylle en lovpålagt forpliktelse eller for å ivareta en lovmessig rettighet».⁷ I proposisjonen til folkeregisterloven ble et begrunnet behov eksemplifisert ved at «nummeret er nødvendig for å sjekke heftelser på privatperson i Løsøreregisteret».⁸ Her ble det også påpekt at Skatteetaten i liten grad kan etterprøve om fødselsnummeret blir utlevert til begrunnet formål og ikke brukes til andre formål, men at et slikt vilkår likevel kan bidra til at nummeret ikke utleveres urettmessig og det kan ilegges sanksjoner hvis et brudd på vilkåret blir oppdaget.

En lignende begrunnelse kan være aktuell for opplysningen om kjønn når personidentifikatoren blir kjønnsnøytral. Det vil være naturlig at det gjøres en vurdering av hvilke aktører som har et legitime behov for informasjon om kjønn. Dette arbeidet vil måtte

gjøres uavhengig av om det innføres en tredje juridisk kjønnskategori.

2.3 Anerkjennelse av kjønnsidentitet i andre land

Som del av analysen av de økonomiske og administrative konsekvensene av en tredje juridisk kjønnskategori i Norge, anser vi det som hensiktsmessig å se hen til erfaringer fra andre land som har innført en tredje juridisk kjønnskategori eller andre lignende tiltak.

2.3.1 «X i passet»

En rekke land har allerede tilrettelagt for at deres innbyggere ikke trenger å spesifisere kjønn i passet, men kan reservere seg mot dette ved å markere med «X» i passet i stedet for M (male) eller F (female). Per april 2022 hadde 16 land åpnet for dette, ifølge The Economist.⁹ I USA står «X» i passet for «uspesifisert eller annen kjønnsidentitet».

Det er ulik praksis når det kommer til hva som kreves for å få innvilget en «X» i passet. Noen land krever kun en selverklæring, mens andre land (deriblant Østerrike, Tyskland og Nederland) krever medisinsk dokumentasjon på at opplevd kjønn er forskjellig fra fødselskjønnet. Dette kan innebære en vurdering fra psykolog eller, i noen tilfeller, medisinske undersøkelser. Vilkår for innvilgelse av reservasjon vil legge begrensninger på hvem som kan benytte seg av muligheten.

I Danmark ble muligheten for å reservere seg mot å oppgi kjønn i passet innført i 2013. Det praktiseres en aldersgrense på 18 år og bruk av selverklæring. I 2013 var det 20 personer i Danmark som valgte å benytte seg av denne muligheten. Danske myndigheter har ikke kjennskap til at reservasjonsmuligheten har blitt misbrukt på noe vis.¹⁰

2.3.2 Tredje juridisk kjønn

Flere europeiske land har de siste årene innført, eller vurderer å innføre, varianter av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. Blant disse er **Tyskland** som i desember 2018 vedtok å gjøre et tredje juridisk kjønnsalternativ tilgjengelig for intersex-personer.¹¹ Loven gir intersex-personer mulighet til å bli registrert som «divers» i fødselsattest og andre identifikasjonspapirer (Lund & Co, 2022). Foreldre som føder barn med uklare kjønnsuttrykk, vil kunne registrere barnet som «divers». For å få innvilget en slik juridisk

⁶ Hentet 18. januar 2023: Høring - forslag til ny personidentifikator (fødselsnummer) - regjeringen.no

⁷ Forskrift til folkeregisterloven § 10-1-1 andre ledd.

⁸ Prop. 164 L (2015-2016), s. 50.

⁹ Hentet 18. januar 2023:

<https://www.economist.com/graphic->

[detail/2022/04/11/which-countries-offer-gender-neutral-passports](https://www.economist.com/graphic-detail/2022/04/11/which-countries-offer-gender-neutral-passports)

¹⁰ Fremgår av referat fra intervju Bufdir har gjennomført med «Digitaliserings- og ligestillingsministeriet» i Danmark.

¹¹ Intersex/interkjønn er en betegnelse på barn født med uklare kjønnskarakteristika.

anerkjennelse kreves det at man legger frem en legeerklæring eller medisinsk dokumentasjon på at man har status som intersex-person. Adgangen er derfor ikke tilgjengelig for personer som ikke har variasjon i kroppslig kjønnsutvikling. Gitt nevnte vilkår, er det grunn til å tro at svært få personer foreløpig har endret sitt juridiske kjønn til «divers». Den tyske regjeringen foreslo i juni 2022 å utarbeide en lov der endring av juridisk kjønn skal baseres på retten til selvbestemmelse slik at det ikke lenger skal stilles medisinske krav, men kun er nødvendig å avgi en erklæring til folkeregisteret.¹²

Island vedtok våren 2019 en lov om kjønnsautonomi som åpner for at alle personer over 18 år kan endre sitt juridisk kjønn i det islandske folkeregisteret. Loven slår ikke eksplisitt fast at det kun er mulig å velge kjønnskategoriene mann og kvinne, men det fremgår implisitt at det islandske lovverket fortsatt baserer seg på en binær tokjønnsmodell (Lund & Co, 2022). Samtidig heter det i loven at kjønnsnøytral registrering er «tillatt» og det pålegges offentlige og private aktører som registrerer opplysninger om kjønn en plikt til å tilby kjønnsnøytral registrering i bl.a. identifikasjonsdokumenter, skjemaer og databaser/registre (Lund & Co, 2022). Fra 6. januar 2021 har det vært mulig å be om å bli registret med en kjønnsnøytral registrering (ikke-binær) i det islandske folke-registeret.¹³ Per 19. januar 2023, er det kun 129 personer på Island som har status som ikke-binære i det islandske folkeregisteret, hvilket utgjør om lag 0,03 prosent av den islandske befolkningen.¹⁴

Nederland har i dag en tredje kjønnskategori som kan brukes i fødselsattester, men denne kategorien har vært forbeholdt barn som er født med variasjon i kroppslig utvikling (interkjønn), med krav om at det må foreligge en medisinsk attest. Den tredje kjønns-kategorien har ikke vært reflektert i øvrig lovgivning i Nederland som har vært basert på en binær tokjønnsmodell bestående av mann og kvinne. For å kunne endre juridisk kjønn har det vært krav om medisinsk attest utstedt av en sakkyndig – enten lege, psykolog eller psykiater – og en aldersgrense på 16 år. I det nederlandske parlamentet har det vært lagt frem et lovforslag (transgender law) som går ut på å forenkle prosessen med å endre kjønn (fjerne krav om attest fra sakkyndig og aldersgrense på 16 år) og samtidig innføre en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket. Dette er for tiden en pågående prosess.

2.3.3 Retningslinjer for anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet

Malta er blant landene som har introdusert flere virkemidler for å anerkjenne ikke-binæres kjønns-identitet. 1. januar 2022 trådte regjeringens retningslinjer for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet i kraft (guidelines on the recognition of sex, sexuality and gender). Retningslinjene har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om navn og kjønn, på tvers av ulike etater. Retningslinjene er ment å støtte opp om regjeringens diskrimineringslovgivning samt supplere reservasjonsmuligheten mot kjønnsmarkør i identifikasjonspapirer. De skal sikre at den enkeltes rett til kjønnsidentitet ivaretas i møte med offentlige myndigheter. Retningslinjene angir at myndighetene i første rekke skal registrere informasjon om en persons opplevde kjønn, mens opplysninger om biologisk kjønn kun skal registreres der det er et legitimt behov for det. Offentlige institusjoner som har behov for å innhente informasjon om kjønn, skal tilby en tredje kjønnskategori i offisielle skjemaer. Offentlige tjenestemenn er pålagt å bruke det pronomenet den enkelte ber om, og skal eventuelt spørre den enkelte der man er usikker.

Australia har også vedtatt nasjonale retningslinjer (i 2013) om anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet. Disse har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn samt sikre den enkeltes rett til anerkjennelse i møte med offentlige myndigheter. Retningslinjene støtter opp om myndighetenes introduksjon av rettsvern mot diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet og status som intersex i anti-diskrimineringsregelverket og den australske passloven. I de australske retningslinjene skilles det mellom biologisk kjønn og kjønnsidentitet. Det følger av retningslinjene at myndighetene som utgangspunkt kun skal registrere informasjon om en persons kjønnsidentitet. Informasjon om biologisk kjønn skal kun registreres der det foreligger et legitimt behov for det. Videre følger det av retningslinjene at offentlige institusjoner som har behov for å registrere opplysninger om kjønn, skal tilby den enkelte muligheten til å velge mellom tre ulike kategorier: M, F og X. Offentlige institusjoner som samler inn informasjon om kjønn og kjønnsidentitet bør i henhold til retningslinjene foreta en grundig vurdering av om registrering er nødvendig. Offentlige tjenestemenn skal også avstå fra å gjøre antakelser om personers kjønn og kjønns-identitet på bakgrunn av navn, stemme, utseende mv.

Det foreligger også overnasjonale retningslinjer om kjønnsidentitet, kjent som Yogyakarta-prinsippene

¹² Hentet 20. januar 2023: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/eckpunkte-fuer-das-selbstbestimmungsgesetz-vorgestellt-199378>

¹³ Hentet 20. januar 2023: <https://www.skra.is/english/people/my-registration/gender-registration>

¹⁴ Hentet 20. januar 2023: <https://www.skra.is/english/>

(«Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity»). Det vises til juridisk betenkning på feltet (Lund & Co, 2022) for en nærmere gjennomgang av prinsippene.

3. Nærmere beskrivelse av foreslåtte tiltak

Bufdir utreder tre ulike tiltak for å bedre rettighetssituasjonen til ikke-binære: reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter (X i passet), innføring av en tredje juridisk kjønnskategori med tilhørende lovendringer, og en nasjonal veileder som har til hensikt å fremme anerkjennelse av kjønn og kjønnsidentitet.

I dette kapittelet gis det en nærmere beskrivelse av foreslåtte tiltak og hva de vil innebære.

3.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter

Det første foreslåtte tiltaket innebærer at dagens juridiske kjønns kategorier (mann og kvinne) består, men at det gis anledning til å reservere seg mot at kjønn blir opplyst i pass og andre offentlige identifikasjonsdokumenter. En eventuell reservasjon vil markeres med en «X» der det ellers ville stått M eller F/K (for «male»/mann eller «female»/kvinne). En rekke land har åpnet for en slik reservasjonsmulighet, som nærmere beskrevet under avsnitt 2.3.1.

Ettersom en slik ordning ikke medfører noen endring av en persons juridiske kjønn, vil den ikke påvirke kjønns spesifikke rettigheter og plikter i øvrig lovgivning. Personer som velger å benytte seg av reservasjonsmuligheten vil fortsatt være folkeregistrert som enten mann eller kvinne. Tiltaket vil omfatte en endring i utformingen av fysiske identifikasjonsdokumenter som pass og nasjonalt ID-kort.

3.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

Dette tiltaket innebærer at det opprettes en tredje juridisk kjønns kategori i Folkeregisteret, og at det gjennomføres tilhørende endringer i relevant lovverk.

En forutsetning for tiltaket er at kjønn ikke lenger kan utledes av personnummer, hvilket tidligst vil være en realitet fra 2032, jf. avsnitt 2.2. Innen den tid må det være på plass et annet system for registrering av kjønn i Folkeregisteret. Med innføring av kjønnsnøytral personidentifikator vil kjønn registreres i et eget felt i registeret. Skatteetaten opplyser til Bufdir at det isolert sett ikke vil være problematisk å opprette en tredje kategori i Folkeregisteret.

Mange IT-systemer i offentlig og privat sektor må endres som følge av ny personidentifikator. Den nye nummerserien innebærer at Folkeregisteret må endres slik at kjønn fremgår som et eget informasjonsfelt med begrenset tilgang. Bufdir antar at en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønns kategori i stor grad vil følge arbeid som den enkelte aktør må gjennomføre i forbindelse med omleggingen av nye personnummer, der kjønn ikke lenger vil fremgå. Dette vil ha betydning for merkostnaden ved tiltaket.

Ved innføring av en tredje juridisk kjønns kategori, vil aktuelle sektormyndigheter måtte gjennomgå lovgivning, forskrifter, normerende produkter og praksis som faller innenfor deres ansvarsområde for å vurdere behovet for endringer der kjønn tillegges betydning eller det benyttes kjønnede begreper.

Innføring av en tredje juridisk kjønns kategori, vil innebære endringer i annen lovgivning hvor kjønn eller kjønnede begreper inngår. Bufdir skiller mellom endringer som *må* gjøres og endringer som *bør* gjøres. Blant førstnevnte, er bestemmelser i ekteskapsloven om hvem som kan inngå ekteskap. Disse bestemmelsene må endres for å unngå at personer som er registrert med en tredje juridisk kjønns kategori ikke kan gifte seg eller at eksisterende ekteskap blir ugyldige.

På sikt vil også alle andre lover som berører kjønn måtte gjennomgå, og det må vurderes om disse også må endres slik at de hensyntar at det finnes en tredje juridisk kjønns kategori. Dette inkluderer allmennaksje-loven § 6-11 a om krav til representasjon av begge kjønn i styret og likestillings- og diskrimineringsloven § 28 om kjønnsbalanse i offentlige utvalg. Andre lover som benytter kjønnede begreper inkluderer barne-loven, abortloven, arbeidsmiljøloven, folketrygdloven, straffeloven mm. Offentleglova § 25 stiller krav til registrering av kjønn i ansettelsesprosesser i det offentlige.

Som en del av tiltak 2, har det også blitt identifisert øvrige problemstillinger som vil følge ved innføring av tredje juridisk kjønns kategori. Én problemstilling berører helsesektoren, hvor det vil være behov for gjennomgang av kodetekster, samt endringer/tilpasninger i kodeverk som omhandler kjønn som er basert på internasjonalt kodeverk (ISO). Internasjonale standarder som berører kjønn, vil kunne måtte få nasjonale tilpasninger. I tillegg vil det være behov for endringer i helseregistre som i dag kun er tilpasset to kjønns kategorier.

En annen problemstilling som følger ved tiltak 2, er knyttet til bruken av kjønn i forskning og statistikk. Det vil kunne være konsekvenser for forskning på og

statistikk om kjønnsforskjeller f.eks. i lønnsnivå og skoleprestasjoner, som utleder opplysninger om kjønn fra Folkeregisteret. Etter som disse problemstillingene følger som en konsekvens av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori, er de økonomiske og administrative konsekvensene ved nevnte problemstillinger drøftet som en del av tiltak 2.

3.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder

Det tredje tiltaket innebærer utarbeiding og implementering av nasjonal veileder om kjønn og kjønnsidentitet, med formål om å bedre og belyse rettighetssituasjonen til ikke-binære personer. Et slikt tiltak vil kunne innføres alene eller som supplerende tiltak sammen med enten tiltak 1 eller tiltak 2. Australia og Malta har vedtatt nasjonale retningslinjer (guidelines) for anerkjennelse av kjønn, seksualitet og kjønnsidentitet, som har som formål å sikre et konsistent system for myndighetenes registrering av opplysninger om kjønn og sikre den enkeltes rett til anerkjennelse i møte med offentlige myndigheter.

Bufdir viser til at den nasjonale veilederen vil kunne inneholde informasjon om beste praksis der både offentlige og private virksomheter, tjenesteytere mv. som har behov for å innhente opplysninger om den enkeltes kjønn, om å gi en mulighet for å reservere seg fra å oppgi kjønn (eventuelt oppgi et tredje kjønnsalternativ) i registreringsskjemaer o.l. Veilederen kan for eksempel slå fast at kjønnsidentitet ikke skal etterspørres med mindre det er nødvendig for et konkret og avgrenset formål. Videre kan det være

aktuelt å be offentlige og private tjenesteytere mv. om å bruke det pronomenet den enkelte ber om, og eventuelt spørre dersom man er usikker. Veilederen kan også slå fast at det ikke skal gjøres antakelser om kjønn basert på indikatorer som navn, stemme eller utseende.

Som en del av tiltak 3, vil det være aktuelt å oppdatere rundskriv G-20/2002 til navneloven med en presisering om at personer som verken identifiserer seg som mann eller kvinne, kan velge både tradisjonelle «gutt navn» og «jent navn» og navn som ikke tradisjonelt benyttes av verken menn eller kvinner.

3.4 Sammenheng mellom tiltakene

De foreslåtte tiltakene som er beskrevet, er ikke gjensidig utelukkende og vil kunne innføres til dels samtidig eller på ulike tidspunkt. Ettersom tiltak 2 (tredje juridisk kjønnskategori) tidligst vil kunne innføres fra 2032 når personidentifikatoren i Folke-registeret er blitt kjønnsnøytral, kan det være aktuelt å vurdere innføring av tiltak 1 og/eller 3 på et tidligere tidspunkt. For eksempel vil det være mulig å innføre en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i pass/ID-kort allerede neste år (2024) samtidig som det utarbeides en veileder (tiltak 3) som omhandler beste praksis for bruk av informasjon om kjønn og kjønnsidentitet. En tredje juridisk kjønnskategori kan ventes å bli innført fra 2032. Vi vurderer at hvert av tiltakene er distinkte og separate tiltak, og vil derfor drøfte økonomiske og administrative konsekvenser ved tiltakene hver for seg. En slik fremgangsmåte er i tråd med utredningsinstruksen.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved foreslåtte tiltak

I dette kapittelet redegjør vi for økonomiske og administrative kostnader ved de tre ulike tiltakene. Kostnadsanslagene for de ulike tiltakene utgjør merkostnader sammenlignet med dagens situasjon / nullalternativet. De foreslåtte tiltakene vil i ulik grad medføre økonomiske og administrative konsekvenser for ulike sektorer og berørte aktører. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori (tiltak 2) vil berøre brukere av Folkeregisteret, og særlig de aktørene som bruker informasjon om kjønn i sin oppgaveløsning, inkludert virksomheter innenfor helse- og omsorg, NAV, kommunesektoren og finans- og forsikringsnæringen.

4.1 Tiltak 1: Reservasjon mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter

Tiltak 1 innebærer en mulighet til å reservere seg mot at kjønn i offentlige ID-dokumenter (pass og nasjonalt ID-kort). I det videre drøftes mulige økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av en slik reservasjonsmulighet.

4.1.1 Endring i utforming av ID-dokumenter

Politiet har i dag ansvar for å utstede identifikasjonsdokumenter, herunder pass og nasjonalt ID-kort, hvor det eksplisitt fremgår informasjon om kjønn. I andre ID-dokumenter, slik som førerkort, fremgår ikke kjønn eksplisitt, men indirekte gjennom personnummeret som er oppgitt.

Norske pass er i dag underlagt den internasjonale standarden ICAO 9303, som angår hvordan pass skal utformes og kontrolleres. Standarden åpner for at en stat kan unnlate å identifisere borgerens kjønn i pass i og reisedokumenter. Dette benevnes med «X» i kjønnsfeltet og står for uspesifisert (unspecified). «X i passet» er i så måte ikke en benevnelse på en tredje juridisk kjønnskategori, men i stedet fravær av informasjon om kjønn.

Politidirektoratet v/ID-seksjonen oppgir i intervju at en reservasjonsmulighet knyttet til kjønnsmarkør vil fordre

¹⁵ Nasjonale ID-kort har vært utstedt siden 2020, delvis under pandemiperioden. Politidirektoratet antar at det i et normalår vil utstedes rundt 350 000 ID-kort, men

noen endringer hos leverandør av pass/ID-kort og medføre noen utviklingskostnader hos politiet. Kostnaden anslås imidlertid til å være av et mindre omfang og anslagsvis i størrelsesorden under 500 arbeidstimer. Utviklingskostnader vil kunne inkludere små endringer i politiets IT-systemer og ev. tilpasning av skjemaer hvor reservasjon mot kjønn inngår. Vi vurderer at dette vil utgjøre en svært begrenset merkostnad.

Politidirektoratet påpeker at «X i passet» i internasjonal sammenheng vil bli sett på som identifikasjon med manglende informasjon om kjønn. I kontrollen av slike ID-papirer vil det kunne medføre ytterligere kontroll av de øvrige informasjonsfeltene, ifølge Politidirektoratet. Det er usikkert hvor stor ulempe dette vil medføre for de individene det gjelder, men det vil trolig dreie seg om en begrenset ulempe.

Kostnadene ved tiltaket vil avhenge av hvor mange personer som velger å benytte seg av en slik reservasjonsmulighet hvis den skulle innføres. Per i dag er det vanskelig å anslå noe eksakt estimat på hvor mange dette vil være, men det vil trolig være begrenset til personer som hverken identifiserer som mann eller kvinne, såkalt ikke-binære.

Det er nærliggende å se til andre land for å kunne angi et anslag. I Danmark var det 20 personer som valgte å få en «X i passet» i 2013, det første året dette var mulig. Trolig vil et lignende antall personer i Norge søke om nytt pass med «X» som kjønnsmarkør det første året det åpnes for en slik reservasjonsmulighet, da Norge har omtrent like mange innbyggere som Danmark. Det vil trolig være en del personer som har ventet på denne muligheten og som vil benytte seg av den ved første anledning, slik at det stabile antallet som søker om å få en «X» i passet vil være noe lavere over tid. I Malta, et land med rundt 500 000 innbyggere, er det kun åtte personer som har benyttet seg av muligheten for å få en «X» i passet siden 2017 (Lund & Co, 2022). Hvis dette antallet legges til grunn for Norge, og det justeres for innbyggertall, vil det tilsi 15 søknader om «X i passet» årlig. Gitt at det utstedes om lag 700 000 pass i Norge årlig, vil kostnadene ved økt pågang for å få utstedt nye pass trolig være ubetydelig.¹⁵ Ettersom kostnaden ved å utstede et nytt pass uansett belastes passholderen, anslår vi ingen økte offentlige utgifter. Uansett hvilket estimat som legges til grunn, vil trolig

understreker at det er knyttet stor usikkerhet til dette anslaget.

marginalkostnaden ved hvert nye pass/ID-kort som utstedes være svært lav. Antallet nye pass vil derfor i liten grad påvirke kostnaden ved tiltaket.¹⁶

4.1.2 Andre konsekvenser

En åpning for en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i pass og ID-kort vil trolig medføre noen kostnader knyttet til kommunikasjonsarbeid hos politiet og andre offentlige instanser. Det vil måtte kommuniseres bredt ut til befolkningen at en slik reservasjonsmulighet innføres. Hvordan dette kommunikasjonsarbeidet organiseres vil være styrende for hvilke aktører som pådrar seg økte kostnader.

Det vil også være administrative konsekvenser ved forvaltning av reservasjonsmuligheten og hvilke kriterier som legges til grunn for at reservasjonen mot å oppgi kjønn innvilges til de som ønsker det. Gitt at det benyttes en modell med egenerklæring, vurderer vi at de løpende kostnadene til saksbehandling trolig vil være svært begrensede.

Det er naturlig å tenke seg at politiet, som eneste utsteder av pass og nasjonale ID-kort, vil stå for den saksbehandlingen som eventuelt vil følge med en slik reservasjonsmulighet. Dersom det anses som nødvendig for å håndtere reservasjonsmuligheten at den skal være tilgjengelig hos flere aktører enn politiet, er det naturlig at slik informasjon ligger hos Folkeregisteret. I så tilfelle vil det påløpe kostnader for Skatteetaten med å oppdatere Folkeregisteret deretter. Det vil måtte gjøres en vurdering av hvilke aktører som skal ha tilgang til denne reservasjonsmuligheten.

Lund & Co anbefaler i sin juridiske betenkning av en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket, at adgangen til å få utstedt en «X» i pass og ID-kort inntas i henholdsvis passloven § 6 og ID-kortloven § 6. Dette foreslås inntatt i andre ledd i begge bestemmelsene på følgende måte: «Politiet kan tillate at kjønnen betegnes som X», eventuelt med følgende (eller andre) vilkår: «dersom søkeren oppgir at vedkommende verken identifiserer seg som mann eller kvinne». Et slikt tillegg til bestemmelsen vil utløse noe lovarbeid hos Justis- og beredskapsdepartementet som sektormyndighet, men vil trolig være av det helt begrensede slaget.

Fjerning av personnummer fra pass og ID-kort

Kjønnsnøytral personidentifikator vil tas i bruk fra 1. januar 2032, hvilket innebærer at personer født før dette fortsatt vil ha fødselsnumre som angir juridisk kjønn. Lund & Co peker på at det «vil neppe være synlig for utenforstående om man har et fødselsnummer basert på ny eller gammel nummerserie, men sannsynligheten for at fødselsnummeret er basert på

den gamle ordningen vil være stor dersom vedkommende er født før 1. januar 2032»). Lund & Co konkluderer derfor med at en adgang til å få utstedt «X» i pass og ID-kort først og fremst vil bedre situasjonen for ikke-binære født etter 1. januar 2032.

For å bøte på dette problemet foreslår Lund & Co at en reservasjonsmodell bør ledsages av forskriftsendringer som sikrer at pass, ID-kort og førerkort ikke lenger oppgir kjønn via fødselsnummeret. Løsningen vil kunne være å fullstendig utelate personnummeret (dvs. kun inkludere fødselsdato).

Politidirektoratet viser til at fødselsnummer (11 sifre) er den sterkeste identifikatoren som tildeles personer som oppholder seg i Norge over tid. Alle offentlige og private virksomheter (f.eks. bank og forsikring) forholder seg til fødselsnummer i møte med innbyggerne, enten de yter en tjeneste eller foretar en identitetskontroll. Pass og nasjonalt ID-kort er de eneste offentlig godkjente ID-dokumentene som knytter annen personinformasjon og biometriske data (f.eks. foto) til det unike fødselsnummeret.

I lys av viktigheten til fødselsnummeret, fremstår det som lite aktuelt å fjerne de fem siste sifrene, som betegner personnummer, fra pass og nasjonalt ID-kort. Politidirektoratet opplyser at dersom fødselsnummeret fjernes fra passet, reduseres passet til å kun være et reisedokument og vil ikke kunne benyttes som ID-dokument innenlands i møte mellom innbyggere og tjenesteytere, hverken i det offentlige eller det private. Fjernes fødselsnummeret fra ID-dokumenter, må det erstattes med en annen unik personidentifikator fra Folkeregisteret. Identifikatoren benyttes til oppslag, søk og registrering, og for å knytte innehaveren til ytelser, rettigheter og plikter.

Registrering av tredjelandsborgere

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å behandle søknader om oppholdstillatelser, visum og beskyttelse fra tredjelandsborgere, dvs. personer utenfor EU/EØS-området, og rekvirerer d-nummer til Folkeregisteret i forbindelse med registrering av søknaden. UDI vil derfor kunne bli berørt ved innføring av en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn i ID-dokumenter.

Innføring av en reservasjonsmulighet mot å oppgi kjønn er også tenkt å være tilgjengelig for tredjelandsborgere som kommer til Norge. Det innebærer at denne gruppen personer kan reservere seg mot at kjønn fremgår av oppholdskortet de får utstedt av norske myndigheter, men de vil likevel være registrert som enten mann eller kvinne i Folkeregisteret og Utlendingsregisteret. Oppholdskortet dokumenterer at vedkommende har oppholdstillatelse i Norge og skal

¹⁶ I dag betaler voksne (fra 16 år for pass og fra 10 år for ID-kort) 570 kroner for nytt pass eller ID-kort.

benyttes sammen med vedkommendes reisedokument ved reiser inn og ut av Norge og i andre sammenhenger. Reservasjon mot å oppgi kjønn, vil kunne sikre samsvar mellom oppholdskort og utenlandske reisedokumenter for de personene det gjelder. UDI understreker at ved et slikt tiltak vil det medgå noen kostnader til endring av kodetekster og testing i systemene internt i UDI, men trolig ikke i flere millioner-kroner-klassen.

4.1.3 Samlede kostnader ved tiltak 1

Anslag på de samlede kostnadene ved tiltak 1 er oppsummert i Tabell 4-1.

Det understrekes at dette ikke er presise estimat, men grove anslag basert på innspill fra relevante aktører.

Utviklingskostnader hos politiet er anslått i vårt lave anslag til 0,25 årsverk basert på tidligere nevnte estimat på 500 arbeidstimer. For å hensynta usikkerheten knyttet til utforming av tiltaket, at arbeidet kan ta lenger tid enn det politiet ser for seg

Tabell 4-1: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 1

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader (Politidirektoratet)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Saksbehandling av søknader om «X i passet» (Politidirektoratet)		Anslås til 0	
Kommunikasjonsarbeid (Politidirektoratet)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Lovarbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, m.fl.)		Anslås til 0	
Utviklingskostnader (UDI)	300 000 kr (0,25 årsverk)	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)
Anslått samlet kostnad	0,9 mill. kr	1,8 mill. kr	3,6 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Antar en arbeidskraftkostnad på 1,2 mill. kr per årsverk, inkludert alle sosiale kostnader. Se vedlegg for nærmere informasjon om arbeidskraftkostnad.

har vi et laget ytterligere to anslag. Vi anslår derfor et middels anslag på 0,5 årsverk og et høyt anslag på 1 årsverk. Utviklingskostnadene innebærer små endringer i politiets IT-systemer og ev. tilpasninger i skjemaer der reservasjon mot kjønn inngår. Vi legger til grunn samme forutsetninger for utviklingskostnader i anslaget for UDI.

Vi anslår at det ikke vil følge noen vesentlige saksbehandlingskostnader for politiet når det gjelder søknader om å få innvilget «X i passet». Kostnaden er derfor anslått til null kroner. Kommunikasjonsarbeidet som vil følge ved innføring er anslått på samme nivå som utviklingskostnadene på mellom 0,25 og 1 årsverk.

Ettersom lovarbeidet kun vil innebære små språklige endringer i passloven og ID-kortloven, anslår vi ingen vesentlige kostnader ved dette. For arbeidskraftkostnaden per årsverk og nærmere metode for utregning, vises det til Vedlegg A.

4.2 Tiltak 2: Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori

En forutsetning for innføring av en tredje juridisk kjønnskategori er at kjønn ikke lenger kan utledes fra personnummer, som tidligst vil skje fra 2032. Informasjonsgrunnlaget til denne analysen tyder på at en eventuell innføring av en tredje juridisk kjønnskategori delvis vil kunne følge arbeid som den enkelte aktør må gjennomføre i forbindelse med omleggingen av nye personnummer der kjønn ikke lenger vil fremgå.

I det videre er de økonomiske og administrative konsekvensene ved tiltaket delt opp i to ulike grupper:

- Kostnader for brukere av Folkeregisteret, inkludert aktører som sender informasjon til Folkeregisteret, som må tilpasse sine systemer slik at disse kan registrere og «lese» tre kjønnskategorier.
- Kostnader knyttet til oppdatering av journalsystemer og e-helseløsninger slik at disse er tilpasset tre kjønnskategorier
- Kostnader ved gjennomgang av lovgivning, forskrifter, normerende produkter og praksiser hvor kjønnebegrep benyttes eller kjønn tillegges betydning. Her inngår kostnader knyttet til endringer i relevant lovverk i forbindelse med innføringen.

4.2.1 Konsekvenser for Folkeregisteret med brukere

Skatteetaten opplyser i intervju at Folkeregisteret fungerer slik at det enkelt kan legges til flere kategorier i feltet som omhandler kjønn. Det vil påløpe noen utviklingskostnader for Skatteetaten ved en slik tilrettelegging samt en økning i årlige forvaltningskostnader. Et kostnadsanslag produsert av Skatteetaten selv er oppsummert i boksen til høyre. Utviklingskostnadene (inkludert kravspesifikasjon og innføring) knyttet til å lage funksjonalitet for en tredje kjønnskategori er estimert til om lag 14 millioner kroner. I tillegg følger en årlig forvaltningskostnad, i form av flere oppgaver i drift av Folkeregisteret, på i overkant av én million kroner.

Videre opplyser Skatteetaten i intervju at de forventer at de store systemkostnadene ved å innføre en tredje juridisk kjønnskategori trolig ikke vil ligge hos Skatteetaten som forvalter av Folkeregisteret, men *samlet* hos Folkeregisterets konsumenter (brukere) som innhenter informasjon om kjønn fra registeret. Konsumentenes dataløsninger og underliggende systemer må oppdateres slik disse er i stand til å registrere og «lese» tre kjønnskategorier. Ifølge

¹⁷ En rettighetspakke er et sett med regler som styrer hvilke data som utleveres til behandlingsansvarlig konsument av Folkeregisteret. Rettighetspakker styrer skjerming og

Skatteetaten, er ikke merkostnadene ved denne tilpasningen forventet å være særlig store for hver enkelt bruker ettersom brukerne uansett må oppdatere sine systemer i forbindelse med innføring av kjønnsnøytral personidentifikator, uavhengig om av det vil være to eller tre kjønnskategorier.

Kostnad ved å utvikle funksjonalitet i Folkeregisteret for å håndtere en tredje kjønnskategori

Estimat på utviklingskostnader: ~7 millioner kr

Estimat, inkl. kravspesifikasjon, utvikling og innføring:

~7 millioner kr x 2 = ~14 millioner kr

Årlig forvaltningskostnad:

15 % x ~7 millioner kr = ~1 million kr

Kilde: Skatteetaten v/Sekretariat ny personidentifikator

Per i dag finnes det om lag 3 500 unike konsumenter av Folkeregisteret – både offentlige og private aktører. Konsumentenes tilgang til Folkeregisteret avhenger av hvilken rettighetspakke de er omfattet av.¹⁷ En konsument kan være omfattet av flere rettighetspakker. Rettighetspakkene er ulike når det gjelder i hvilken grad de gir tilgang til ikke-taushetsbelagte opplysninger. Kjønn behandles i dag ikke som en taushetsbelagt opplysning. Informasjon om kjønn er betinget av tilgang til fødselsnummer/d-nummer, og gis kun dersom det angis et «begrunnet behov» (§ 10-1 i folkeregisterloven), jf. punkt 2.2.3.

I det videre belyses mulige kostnader for brukere av Folkeregisteret i de sektorene hvor informasjon om kjønn er antatt å være av størst betydning. Oslo Economics' anslag for samlede kostnader for Folkeregisterets brukere fremgår nedenfor i kapittel 4.2.5, Tabell 4-3 og vedlegg A.

Helsesektoren

I helse- og omsorgssektoren foregår kommunikasjon og utveksling av personopplysninger og pasientinformasjon på det som kalles Helsenettet, som driftes av Norsk helsenett SF (NHN). Helsenettet gir aktørene i helse- og omsorgssektoren tilgang til sanntidsoppdaterte folkeregisteropplysninger. Dette skjer gjennom Persontjenesten som skal erstatte dagens Personregister (PREG), hvor hovedinformasjonskilden vil være det moderniserte Folkeregisteret til Skatteetaten. Persontjenesten er tilrettelagt for å ta i bruk kjønnsnøytral personidentifikator ved at blant annet fødselsdato og kjønn er skilt ut i egne felter. Per i dag er det derfor anledning for aktører i helse-

filtrering og detaljnivå på data som utleveres. Hentet fra: https://skatteetaten.github.io/datasamarbeid-api-dokumentasjon/information_rettighetspakke.html

sektoren å hente ut informasjon om kjønn fra et eget felt i Persontjenesten.

Alle virksomheter i helsetjenesten skal gå over til å bruke Persontjenesten hos NHN for å få tilgang til folkeregisterinformasjon. Dette omfatter aktører fra spesialisthelsetjenesten (sykehus), den kommunale helsetjenesten (inkludert fastleger og legevakter), fylkeskommunal helsetjeneste (tannhelsetjenesten), virksomheter i sentral helseforvaltning, samt private helsetjenester som apotek, røntgen, m.m. Det dreier seg om flere tusen ulike virksomheter, oppgir NHN i intervju. Pasienttjenesten ble lansert våren 2022 og foreløpig er det et fåtalls aktører som har koblet seg på, ifølge NHN. Dette betyr at de fleste virksomhetene fortsatt henter informasjon om kjønn fra personnummeret og ikke fra et eget felt. Arbeidet med å få virksomhetene til å gå over til å bruke Persontjenesten pågår uavhengig av innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Ettersom Persontjenesten fungerer som en kopi av Folkeregisteret som oppdateres i sanntid ved nye eller endrede opplysninger, vil ikke innføring av en tredje juridisk kjønnskategori i Folkeregisteret innebære ytterligere store kostnader, ifølge NHN. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil samtidig berøre meldingsstandarder og kodeverk for kjønn som ligger til grunn for elektronisk meldingsutveksling på Helsenettet. Dette er drøftet nærmere i kapittel 4.2.2 om konsekvenser for journalsystemer og e-helseløsninger.

NAV

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har ansvar for ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjoner, barnetrygd og kontantstøtte. For å kunne forvalte disse ordningene er NAV avhengig av tilgang til personopplysninger om brukerne, som det henter ut gjennom Folkeregisteret.

NAV har i likhet med Norsk helsenett en egen kopi av Folkeregisteret – Persondataløsningen (PDL) – som skal gi sanntidsoppdateringer fra registeret til NAVs egne systemer. Persondataløsningen inneholder i dag et eget felt for kjønn med tre ulike kategorier (mann, kvinne og ukjent). NAV er i en prosess der alle underliggende systemer internt i NAV flyttes over på den nye løsningen. Ved utgangen av 2021 hadde de fleste konsumentene (underliggende systemene) i NAV faset ut bruken av det gamle registeret (TPS) og tatt i bruk Persondataløsningen.¹⁸ Det er rundt 75 systemer/konsumenter internt i NAV som bruker persondata, opplyser NAV i intervju.

NAV oppgir at det vil være små kostnader knyttet til å legge til en tredje juridisk kjønnskategori som en egen kode i Persondataløsningen. Det er samtidig usikkert hvilke kostnader en slik endring vil medføre for konsumenter av Persondataløsningen. Det understrekes at eventuelle nye rettigheter som følger med innføring av en tredje kjønnskategori, vil kunne påvirke systemer og rutiner for saksbehandling internt i NAV og dermed kunne medføre økte kostnader.

Flyt av folkeregisteropplysninger mellom virksomheter innen helse

Flyten av folkeregisteropplysninger mellom virksomheter i helsetjenesten er illustrert i Figur 4-1. Folkeregisteropplysninger kommer fra Folkeregisteret, som ligger hos Skatteetaten. Norsk helsenett (NHN) innhenter deretter folkeregisteropplysninger til Persontjenesten fra Skatteetaten gjennom en utlevering. Helsevirksomheter innhenter deretter folkeregisterinformasjon fra Persontjenesten til egne systemer. Helsevirksomheter vil typisk benytte seg av tredjeparter til å behandle personopplysninger for seg – systemleverandører eller driftsleverandører (3-parts databehandlere i figuren).

Figur 4-1: Beskrivelse av kjede for deling av personopplysninger i helsetjenesten



Kommunesektoren

Samtlige kommuner og fylkeskommuner er registrert som konsumenter av Folkeregisteret og har tilgang til personopplysninger om sine innbyggere. KS har siden høsten 2020 levert tjenesten Fiks register som samler oppslag i Folkeregisteret og andre nasjonale registre på den samme nettsiden. Tjenesten består av en nettside der ansatte kan søke i registeret og en maskin-integrasjon som kan benyttes av fagsystemene.

KS opplyser at innføring av en tredje juridisk kjønns-kategori trolig ikke vil få konsekvenser for de digitale fellesløsningene (Fiks-tjenester) som KS leverer til kommunesektoren. Det opplyses videre at det vil være uproblematisk for KS å innarbeide en tredje kategori for kjønn i disse fellesløsningene der det er relevant. Ifølge KS, vil konsekvensene for kommunene være i leverandørers systemer og i egenutviklede løsninger i kommunene. Kostnadene for kommunene vil derfor avhenge av i hvilken grad disse systemene er tilpasset til tre kjønns kategorier eller hvorvidt det må gjøres systemoppdateringer.

Konsekvenser for journalsystemer i kommunesektoren er diskutert under punkt 4.2.2 om journalsystemer og e-helseløsninger.

Finansnæringen

Som beskrevet under avsnitt 2.2.2, benytter finansnæringen, herunder forsikringsselskaper som tilbyr livs- og pensjonsforsikring, informasjon om kjønn i sin virksomhetsutøvelse. Næringen vil derfor bli påvirket ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori. Finans Norge opplyser i intervju at de antar det ikke vil være betydelig kostnader for selskapene å tilpasse sine systemer til å kunne lese tre kjønns kategorier fra Folkeregisteret sett opp mot overgangen til en ny personidentifikator fra 2032.

Finans Norge viser til at ved kollektive forsikringer for ansatte i bedrifter eller offentlige virksomheter, vil innføring av en tredje kjønnskategori medføre økt usikkerhet for forsikringsselskapene når det kommer til prising av produktene. Økt usikkerhet medfører høyere risiko og dermed potensielt høyere priser på kollektive forsikringer. Denne effekten vil trolig være svært begrenset all den tid svært få personer vil velge en tredje juridisk kjønnskategori.

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å behandle søknader om oppholdstillatelse, visum og beskyttelse fra tredjelandsborgere, dvs. personer utenfor EU/EØS-området, og rekvirerer d-nummer til Folkeregisteret i forbindelse med registrering av søknaden. I UDIs søknadsløsning hentes det inn viktige personopplysninger ved behandling av saker om arbeids- og oppholdstillatelse. I søknadsløsningen spørres det om kjønn – mann/kvinne. UDI oppgir i

intervju at det ikke vil være vanskelig å tilrettelegge for flere svaralternativer på spørsmål om kjønn i søknadsløsningen.

UDI er i ferd med å lage en ny teknisk plattform der personopplysninger skal registreres. I arbeidet med denne løsningen er det tatt høyde for at det kan bli aktuelt med flere registreringsalternativer knyttet til kjønn. Løsningen er planlagt ferdigstilt i 2024. UDI oppgir i innspill til Bufdir at de legger til grunn at tekniske tilpasninger i deres systemer ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for UDI. I intervju med Oslo Economics, utdypes UDI at det vil påløpe noen kostnader til utvikling og testing av systemene for å implementere en tredje juridisk kjønnskategori.

I innspill til Bufdir, understreker UDI at det er viktig at alle etater benytter samme kodeverk for den tredje kjønns kategorien. UDI antar at det er mest hensiktsmessig at den koden som velges av Folkeregisteret blir benyttet av øvrige aktører i samfunnet.

Merkostnader ved å «lese» tre kategorier for kjønn

Basert på gjennomførte intervjuer med større brukere av Folkeregisteret, er det vår forståelse at det vil følge merkostnader ved at brukernes systemer skal «lese» tre kategorier for kjønn og ikke bare to. Brukere av Folkeregisteret vil måtte utvikle sine systemer slik at disse godtar en ny verdi for kjønn og implementere dette på tvers av systemer. Oslo Economics' forståelse er at det forbundet begrensede kostnader ved det å legge til en ny kode for en tredje kjønnskategori isolert. Kostnadene vil hovedsakelig omfatte kartlegging og analyse av hva som må gjøres, og test av dette blir gjort riktig på tvers av datasystemer. Brukerne vil blant annet måtte kartlegge hvor mange av deres systemer som benytter informasjon om kjønn.

For eksempel oppgir NAV at de har 75 ulike datasystemer internt hos dem som bruker persondata fra deres Persondataløsning. Som tidligere beskrevet oppgir KS og NHN at deres løsninger, henholdsvis Fiks register og Persontjenesten, vil kunne tilpasses uten store kostnader. Samtidig vil brukerne av disse løsningene måtte kartlegge deres systemer og behovet for å gjøre endringer. Basert på informasjon fremkommet i intervjuer forventer vi at det vil være variasjoner i hvor godt ulike systemer er tilrettelagt for effektiv videreutvikling.

Beregning av anslag på mulige kostnader er foretatt i Vedlegg A.

4.2.2 Journalsystemer og e-helseløsninger

I det videre drøftes mulige konsekvenser for helsetjenesten når det kommer til standarder og kodeverk for kjønn, journalsystemer, elektronisk

meldingsutveksling på Helsenettet og helseregistre som i dag opererer med to kjønn.

Gjennomgang av normerende produkter som omhandler kjønn innen e-helse

Direktoratet for e-helse er en faglig rådgiver, pådriver og premissgiver i digitaliseringsarbeidet i helse- og omsorgssektoren. Direktoratet utgir normerende produkter innen e-helseområdet. Disse setter rammer og retningslinjer for digitaliseringen, og er til hjelp og støtte for virksomheter, leverandører og prosjekter. De normerende produktene kan deles inn i fire nivåer: veiledere, retningslinjer, anbefalte standarder og obligatoriske standarder. Direktoratet for e-helse oppgir i innspill til Bufdir, og i intervju med Oslo Economics, at innføring av tredje juridisk kjønn vil kreve en systematisk gjennomgang av alle normerende produkter på alle nivåer for å undersøke om det er krav og anbefalinger knyttet til kjønnsangivelser som må oppdateres.

Standarder for kjønn og bruk av kodeverk med behov for nasjonale tilpasninger

Til grunn for elektronisk meldingsutveksling på Helsenettet, ligger meldingsstandarder som definerer hvordan ulike typer meldinger (henvisning, epikrise, osv.) skal utformes og hva de skal inneholde. Kodeverk brukes til å standardisere informasjon (f.eks. om kjønn) eller et sett med lovlige verdier (f.eks. mann og kvinne) i en gitt kontekst.

Direktoratet for e-helse viser til at enkelte kodeverk for kjønn er basert på standarder fra Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO). ISO-standardene inkluderer ikke et alternativ for kjønn som er i samsvar med en tredje juridisk kjønnskategori.¹⁹ Innføring av ny standard vil kreve endring i forskrift for standarder og nasjonale e-helseløsninger. Direktoratet for e-helse fraråder løsninger som ikke er i samsvar med internasjonalt standardiseringsarbeid da dette vil påvirke hele sektoren i form av merarbeid med nasjonale tilpasninger.

Direktoratet skisserer to mulige måter å bytte ut kodeverket som brukes for kjønn i meldingsstandardene:

1. Endring innenfor dagens versjoner av meldingsstandardene. Kodeverk endres ved en presisering i dokumentasjonen.
2. Utarbeiding av nye versjoner av meldingsstandardene. Krever endring av datatype, endring av kodeverk i meldingsdokumentasjon, nytt XML-skjema for hver meldingsstandard samt forskriftsendring.

¹⁹ ISO-kode 5218 angir koder for representasjon av kjønn gjennom språknøytrale ettsifferkoder. Disse kan benyttes i informasjonssystemer som databaseapplikasjoner. De fire

Uansett hvilken løsning som velges, kreves det at alle aktørene på Helsenettet fra et avtalt tidspunkt er i stand til å motta meldinger som bruker det nye kodeverket.

Direktoratet for e-helse, i intervju med Oslo Economics, anslår at arbeid knyttet til oppdateringer av standarder for kjønn og annen dokumentasjon trolig vil ligge på rundt 1 årsverk. Hvis innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori blir så omfattende at det blir behov for forskriftsendring i forskrift om standarder og nasjonale e-helseløsninger, anslår direktoratet at det totale ressursbehovet vil kunne bli et sted mellom 3 og 5 årsverk.

Nærmere om Helsenettet

Norsk helsenett som utvikler og drifter Helsenettet, oppgir i intervju at de ikke tror det vil være nødvendig å endre hverken meldingsstandarder eller kodeverk som brukes på Helsenettet for å imøtekomme innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. NHN har erfaring med å bytte versjon på meldinger og viser til at dette krever omfattende kontakt med leverandører av systemer til sektoren. Det er verken ønskelig eller nødvendig med nye standarder, ifølge NHN. Dagens kodeverk for kjønn på Helsenettet (3101) inneholder fire alternativer, i henhold til ISO-standard. Feltet for kjønn er valgfritt å bruke ettersom kjønn fortsatt kan utledes fra personnummeret.

NHN tror ikke det vil være en stor jobb for aktørene å tilpasse sine systemer slik at de tar i bruk det alternative i kodeverket hvor kjønn er uspesifisert (9). Dette vil samtidig avhengige av hvilket teknologisk nivå det er på de løsningene leverandørene leverer. NHN har ikke forutsetninger for å si noe om hvilke kostnader systemleverandørene til Helsenettet vil ha til et slikt arbeid.

Journalsystemer i helsetjenesten

Med systemleverandører til Helsenettet menes blant annet leverandører av journalsystemer og andre fagsystemer. Journalsystemer kan sies å være de grunnleggende systemene for helsetjenesten. Disse systemene brukes for å dokumentere pasienters sykdomsforløp og tilstand, og gir støtte til behandlerne. Journalene kan anses som basis for andre e-helseløsninger; de fleste andre løsninger vil hente data fra eller levere data til journalene.

I det videre drøftes konsekvenser for journalsystemer i spesialisthelsetjenesten (sykehussektoren) og kommunehelsetjenesten.

kodene er: * 0 = «(Not known)»; * 1 = «(Male)»; * 2 = «(Female)»; * 9 = «(Not applicable)».

Spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten er en samlebetegnelse på den typen helsetjenester som ikke er lagt til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det omfatter blant annet sykehus, rehabiliteringsinstitusjoner, privatpraktiserende spesialister og laboratorie- og røntgenvirksomhet. Gitt rammene for analysen har vi valgt å konsentrere oss om sykehussektoren innenfor spesialisthelsetjenesten.

Sykehussektoren dekkes av to journalsystemer levert av henholdsvis DIPS og Epic. DIPS leverer journalsystemet DIPS Arena til sykehusene i Helse Nord, Helse Vest og Helse Sør-Øst som dekker om lag 4,3 millioner av Norges innbyggere. I Midt-Norge er Helseplattformen levert av den amerikanske leverandøren Epic under pågående utrulling. Dette er én felles journalløsning for spesialist- og kommunehelsetjenesten i Midt-Norge. Løsningen er ment å erstatte dagens journalløsninger i kommunene.

I forbindelse med analysen, har vi vært i dialog med større leverandører av journalløsninger til helsetjenesten. Disse leverandørene arbeider med å utvikle integrasjon mot Persontjenesten utviklet av Norsk helsenett. Journalløsninger og andre fagsystemer til helsetjenesten vil etter dette utlede informasjon om kjønn fra et eget felt i Persontjenesten og ikke lenger fra fødselsnummer. Informanter vi har snakket med opplyser at et journalsystem som leveres til et sykehus typisk er masterløsninger for personopplysninger hos kunden, og andre fagsystemer er koblet opp mot journalsystemet.

Regneeksempel på hva en tredje kjønnskategori kan koste å implementere i et journalsystem

Antakelser:

- Gjennomføringstid på IT-prosjekt: 9 måneder
- Antall ansatte på prosjekt: 5-15
- Antall årsverk: 4-12
- Arbeidskraftkostnad: 1,2 millioner kroner

Kostnadsanslag: ~5-15 millioner kroner

Informanter opplyser at tilpassing av journalsystem og andre produkter for å imøtekomme et krav om en tredje juridisk kjønnskategori må skje på bestilling fra kunder (regionale helseforetak, private sykehus, etc.). Systemleverandørene får årlig flere offentlige krav som de må imøtekomme (avlevering til norske helsearkiv, innføring av modernisert helseregister, osv.). Offentlige krav blir pålagt spesialisthelsetjenesten som viderebringer kravene til sine leverandører og etterspør løsninger som svarer på kravene. Én systemleverandør til sykehussektoren som har vært kontaktet ifm. analysen beskriver

innføring av en tredje kjønnskategori som «(overkommelig)». Sammenliknet med andre IT-prosjekter som systemleverandøren har hatt, beskrives innføring av en tredje kjønnskategori som et «(medium)»-prosjekt. På lignende prosjekter der det dreier seg om tilpassing til et offentlig krav, er gjennomføringstiden fra bestillingen mottas og til løsningen leveres, typisk på 9 måneder. Slike prosjekter består vanligvis av 1-2 utviklingsteam med 6-8 ressurser per team, hvorav 4-6 utviklere, i tillegg til kvalitetskontrollansvarlig og produktansvarlig. Ved legge til grunn disse forutsetningene, har vi foretatt et regneeksempel (under) på hva det kan koste å utvikle en løsning for en tredje kjønnskategori i et journalsystem.

Konsekvenser for andre fagsystemer

Ifølge våre informanter, vil det ved innføring av tredje kjønnskategori i systemer i helsetjenesten oppstå risiko i integrasjonsskillet mellom journalsystem og omkringliggende små fagsystemer som den enkelte helseaktør kan ha utviklet selv eller fått levert av andre. I praksis kan risikoen resultere i at en pasient kan være registrert med en tredje juridisk kjønnskategori i journalsystemet hos et sykehus, men være oppført som enten mann/kvinne i mindre fagsystemer som sykehuset benytter fordi disse ikke er oppdatert. Mange mindre fagsystemer kan være utviklet for flere år siden, bære preg av å være «(hjemmesnekret)» fra sykehusenes side og det kan mangle kompetanse internt til å utvikle og oppdatere systemene.

Det er forbundet stor usikkerhet ved arbeidsomfanget og de samlede kostnadene knyttet til implementering av en tredje kjønnskategori i spesialisthelsetjenesten. Usikkerheten er stor grunnet flere forhold. For det første er det uklart om det er behov for å innføre et nytt kodeverk for kjønn i helsetjenesten, eller om dagens kodeverk kan benyttes. Valget om innføring av nytt kodeverk vil blant annet avhenge av om man skal gå bort fra internasjonale standarder for kjønn. Direktoratet for e-helse fraråder dette. For det andre er det uvisst hvor mange systemer (journalsystemer og andre fagsystemer) som blir berørt og kostnaden ved å endre disse. Kostnaden vil trolig ikke være lik på tvers av systemer blant annet grunnet ulik alder på systemene. For det tredje vil innføringstidspunktet tidligst være i 2032, og derfor vil noen systemer naturlig skiftes ut innen den tid, hvilket kan virke kostnadsreducerende.

Kommunehelsetjenesten

Kommunene er avhengig av journalløsninger i de ulike delene av helse- og omsorgstjenesten. Det er gjerne slik at en kommune har et journalsystem for sykehjem, et annen for hjemmetjenester, og kanskje et tredje for legevakt. I tillegg har fastlegene egne

journalløsninger. I noen kommuner kan det også være slik at det finnes flere legevakter, som hver har sitt journalsystem, uten digital samhandling med de andre legevaktjournalene.

Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve tilpassing i journalløsninger i tillegg til andre fagsystemer som leveres til kommunesektoren og der informasjon om kjønn inngår som en variabel. Det finnes per i dag en rekke leverandører som leverer slike løsninger til kommunesektoren. En fullstendig kartlegging av leverandører og antall systemer har vært utenfor rammene til denne analysen. For å få et grep om hvilke endringer som må gjøres og det mulige omfanget, har vi bedt en større ikke-navngitt leverandør om å utarbeide en omfangsberegning på antall månedsverk som vil medgå til implementering av tredje kjønnskategori innenfor sine tjenesteområder utdanning, velferd og helse. Dette er beskrevet nærmere under.

Eksempel: Innføring av en tredje kjønnskategori i fagsystemer som leveres til kommunesektoren

Endringene som må gjøres er i stor grad de samme på tvers av flere fagsystemer, og inkluderer blant annet:

- Validering av personnummer må endres
- Endringer i diverse brukergrensesnitt, diverse rapporter og integrasjoner/API
- Endring i rapportering til nasjonale registre

Det er fra leverandørens side grovt anslått at endringene som må gjøres vil innebære en ressursbruk på 54-114 månedsverk totalt, eller ~5-10 årsverk. Gitt en arbeidskostnad på 1,2 mill. kroner, beregner Oslo Economics et anslag på kostnader i spennet **6-12 mil. kroner**.

Kommunesektorens kostnader til e-helse

Oslo Economics har tidligere beregnet at norske kommuner hadde totale kostnader knyttet til e-helse på 4,5 milliarder kroner i 2021 (Oslo Economics og Bearingpoint, 2022). Kostnader til journalsystemer ble anslått til 850 millioner kroner, og av dette utgjorde om lag 460 millioner kroner fakturerte kostnader fra leverandører, hvilket i hovedsak er lisenskostnader for bruk av journalsystemer. Kostnader for leverandører knyttet til å implementere funksjonalitet for en tredje kjønnskategori, vil trolig reflekteres i høyere lisenskostnader for kommunene. Eksakt hvor mye høyere lisenskostnadene vil bli for kommunene har ikke

vært mulig anslå innenfor rammene av denne analysen.

Som en følge av kommunenes ambisjoner for e-helse, er det ventet at IT-kostnadene vil øke i årene fremover (Oslo Economics og Bearingpoint, 2022). Dette vil gjelde uavhengig av kommunenes ambisjoner for digitalisering, uansett strategi.²⁰

Endringer i nasjonale helseregistre

Innføring av en tredje kjønnskategori vil påvirke alle helseregistre som i dag henter informasjon om kjønn fra fødselsnummer og kun inneholder kjønnskategoriene mann og kvinne. Folkehelseinstituttet (FHI) v/avdeling for helseregistre forvalter og analyserer data fra flere lovbestemte sentrale helseregistre:

- Medisinsk fødselsregistre (MFR)
- Register over svangerskapsbrudd (Abortregisteret)
- Dødsårsaksregisteret (DÅR)
- Nasjonalt register over hjerte- og karlidelser (HKR)
- Nasjonalt reseptbasert legemiddelregister (Reseptregister)

I tillegg har avdelingen ansvaret for datautlevering til forskning for det nasjonale vaksinasjonsregisteret SYSVAK. Samtlige registre er koblet mot Folkeregisteret (med unntak av Reseptregisteret) og «leser» kjønn fra et eget felt i Folkeregisteret. Kjønn blir også innmeldt til flere av registrene fra virksomheter og helsepersonell.

Kjønn er særlig viktig i statistiske fremstillinger av data fra HKR og DÅR-registeret ettersom det er kjønnsforskjeller mellom kvinner og menn i forekomsten av hjerte- og karsykdommer og dødsårsaker. Kjønn er sammen med alder og geografi de viktigste parameterne som data fordeles på, opplyser FHI. Innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve noen tilpasninger av systemer og endring av rutiner for håndtering av data med informasjon om et tredje kjønnskategori. De første tilpasningene vil trolig kunne gjøres innenfor rammene av et årsverk, ifølge FHI.

FHI oppgir at den største konsekvensen ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori for dem vil være tap av informasjon om kjønn i fremstillingen av flere statistikker og mer manuelt arbeid knyttet til anonymisering av data. Det siste omtales som «prikking» av data (tall fjernes og erstattes med «..») og gjøres for å sikre anonymitet. Det kan antas at svært få personer vil bli omfattet av en tredje juridisk kjønnskategori, hvilket innebærer at de ikke kan fremstilles i statistikker uten fare for identifisering av

²⁰ Ambisjonsnivået for e-helse er beskrevet nærmere i *Kommunal sektors ambisjoner på e-helseområdet*: Kommunal sektors ambisjoner på e-helseområdet - KS

enkeltpersoner. Dette er samme type problem som Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet vil stå overfor (beskrevet under avsnitt 4.2.3). Et sentralt spørsmål for FHI vil være hvordan de kan begrense kostnadene ved tap av informasjon om kjønn i størst mulig grad.

FHI vil få økte løpende kostnader til manuelt arbeid med tilpasning av statistikk. En tredje juridisk kjønnskategori blir en ytterligere dimensjon som må hensyntas hver gang det etterspørres statistikk. Ifølge FHI er det ikke mulig per i dag å kvantifisere de løpende kostnadene som medfølger. Innføring av tredje juridisk kjønn vil samtidig bidra til synliggjøring av en gruppe som per i dag er skjult i statistikken. Særlig i forskningssammenheng vil det kunne være av stor nytte at datagrunnlag for ikke-binære fremgår eksplisitt i statistikkene som FHI utleverer. Dette kan bidra til bedre forskning på ikke-binæres situasjon.

4.2.3 Bruk av kjønn i forskning og statistikk

Informasjon om kjønn brukes i dag på en rekke områder innen forskning og i fremstilling av statistikk. Det er særlig fremstillingen og formidlingen av statistikk som vil påvirkes ved innføring av en tredje kjønnskategori.

Konsekvenser for formidling av statistikk generelt

Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvaret for å dekke behovet for statistikk om det norske samfunnet. Kjønn som en statistisk variabel brukes i all personstatistikk byrået produserer, herunder befolkningsstatistikk, lønnsstatistikk m.m. Fra et rent teknisk perspektiv vil en tredje kategori for kjønn være uproblematisk for SSB å implementere i sine statistikker. Konsekvensene dreier seg først og fremst om praktiske utfordringer og avveininger som må tas om hvordan sluttresultat av statistikken i form av tabeller og analyser skal fremstilles. Dette er ikke rene økonomiske eller administrative konsekvenser, og er således ikke mulig å tallfeste på noen hensiktsmessig måte.

SSB har ikke foretatt noen grundig gjennomgang av alle konsekvenser ved innføring av en tredje kjønnskategori og understreker at det er langt frem til at SSB vil kunne gi en mulig høringsuttalelse om temaet. Innen den tid, mener SSB at det vil være naturlig å kontakte kolleger i andre land som opererer med tre kjønns kategorier i sine statistikker for å lære av deres erfaringer.

Den største utfordringen som SSB skisserer, dreier seg om de små tallene som vil følge av en tredje kjønnskategori. Det vises til at regler om konfidensialitet og undertrykking av små tall, går dårlig sammen med ønsket om å vise frem den tredje kjønns kategorien.

SSB skisserer en rekke spørsmål til om, og eventuelt hvordan, en eventuell tredje kjønnskategori skal fremstilles i statistikken. Tabeller utover nasjonalt nivå, og muligens fylkesnivå, vi trolig ikke kunne inneholde data med en tredje kategori for kjønn, ifølge SSB. SSB er underlagt statistikkloven som fastsetter prinsippet om statistisk konfidensialitet ved formidling av offisiell statistikk. Første bestemmelse i statistikklovens § 7 fastslår at offisiell statistikk «skal formidles slik at det ikke er mulig, verken direkte eller indirekte, å identifisere en statistisk enhet og dermed avsløre enkeltopplysninger».

Dersom alle tre kategoriene for kjønn skal vises, vil det innebære en omlegging av alle kjønnsfordelte tabeller i SSBs statistikkbank. Det vil være en stor oppgave ressursmessig og praktisk sett, som det per nå ikke er mulig å anslå kostnadene til, ifølge SSB. En slik omlegging medfører spørsmål om hvordan små tall skal behandles. («Prikking») av kategorier (tall fjernes og erstattes med «..») vil føre til at mange tabellceller blir innholdsløse, mens ved avrundning blir de upålitelige. En annen løsning vil være å tilfeldig fordele den tredje kjønns kategorien på enten mann eller kvinne. En tredje kategori for kjønn vil da bli skjult i statistikken.

SSB har per i dag tilgang til data for hvor mange som endrer fødsels- eller d-nummer, men vet ikke hvor stor andel som skyldes endring av juridisk kjønn. SSB peker på utfordringer knyttet til hvordan endring av kjønn skal fremstilles i statistikken. Det vil være en naturlig oppgave for SSB å vise hvor mange som går mellom de ulike kjønns kategoriene over tid. SSB tror det vil bli etterspørsel etter å lage statistikk som viser hvilket tidligere kjønn personer som har endret til den tredje kjønns kategorien hadde, ev. hvor mange som har ombestemt seg og gått tilbake til mann eller kvinne. Denne problemstillingen foreligger allerede i dag som følge av lov om endring av juridisk kjønn fra 2016. I dag behandles endring av juridisk kjønn som en konfidensiell opplysning som det er svært begrenset adgang til. Uavhengig av innføring av en tredje kjønns kategori, må det gjøres en vurdering av hvilke aktører som har behov for tilgang på informasjon om endring av juridisk kjønn.

Utdanningssektoren spesielt

Utdanningsdirektoratet innhenter en rekke data om elever i grunnskolen og videregående skole, blant annet gjennom Elevundersøkelsen, og publiserer statistikk helt ned på skolenivå. I statistikken skilles det mellom gutter og jenter. Statistikken brukes av skoler og kommuner i arbeidet med å utvikle kvaliteten i opplæringen, og kjønn er ansett som en viktig dimensjon fordi det ofte er kjønns spesifikke forskjeller i skolen på flere områder.

En konsekvens av å innføre en tredje juridisk kjønnskategori vil være at kjønn i større grad må skjermes (prikking) i statistikken på lavere nivå av hensyn til konfidensialitet. Dersom det er få elever bak et tall, må Utdanningsdirektoratet av personhensyn skjerme tallet, og samtidig skjerme alle andre tall som kan brukes til å indirekte utlede det skjermede tallet. Hvis antall elever totalt for en skole blir publisert, i tillegg til antall gutter og antall jenter, vil det være mulig å regne seg frem til antall personer i den tredje kjønns-kategorien med mindre enten antall gutter eller jenter fjernes. Utdanningsdirektoratet forventer noe økte ressursbruk knyttet til «prikking» ved innføring av en tredje juridisk kjønnskategori.

Den største «kostnaden» ved innføring av tredje kjønnskategori er likevel tap av viktig informasjon om kjønn for skoler og kommuner. Disse statistikkene blir brukt aktivt i dag for å avdekke forskjeller mellom gutter og jenter på hvordan de presterer og trives på skolen.

Utdanningsdirektoratet påpeker at en mulig positiv virkning av innføringen av en tredje kjønnskategori er at det vil kunne gi informasjon om hvordan de som identifiserer seg som ikke-binære presterer og trives på skolen, hvert fall på nasjonalt nivå. Det er forventet at ikke-binære står for en liten andel av den totale befolkningen og statistikker på lavere nivå vil derfor ofte bli «prikket». På høyere nivå, slik som nasjonalt, vil det muligens være nok observasjoner til at statistikken kan skille mellom tre kjønns-kategorier. Nasjonale statistikker vil derfor kunne gi informasjon om hvordan det går med personer som hverken identifiserer seg selv som gutt eller jente. Utdanningsdirektoratet har i dag lite informasjon om denne populasjonen (elever som hverken identifiserer seg som gutt eller jente).

4.2.4 Gjennomgang og endringer i lovverk

Å skulle innføre en tredje juridisk kjønnskategori vil kreve at alle sektormyndigheter går gjennom dagens lovverk som tillegger rettigheter basert på kjønn eller benytter kjønnebegreper i lovteksten. I hvilken grad lover som bruker kjønn som begrep skal endres, vil være opp til lovgiver.

I den juridiske betenkningen til Lund & Co, er det blitt identifisert en rekke lover som *må* eller *bør* endres, dersom en tredje juridisk kjønnskategori blir innført, vist i Tabell 4-2. I de fleste tilfellene kreves det kun en lovteknisk endring, for eksempel endring fra kjønnebegreper til kjønnsnøytrale begreper eller endring av ordlyd som åpner opp for flere enn to kjønn. I slike tilfeller er tilbakemeldingen fra departementet Oslo Economics har vært i kontakt med at kostnadene vil være begrensede og at arbeidet vil kunne håndteres innenfor alminnelige budsjetter. Etter vår vurdering vil det være forbundet en alternativkostnad ved dette, i

den forstand at annet lovarbeid fortreges, men vi forventer at denne alternativkostnaden vil være begrenset.

I de tilfellene der det kreves en mer prinsipiell vurdering av hvilke rettigheter personer som endrer til den tredje kjønns-kategorien skal ha, vil det kunne innebære et eget utredningsarbeid for de departementene det gjelder. Eksempelvis stiller likestillings- og diskrimineringsloven § 28 krav om kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv., allmennaksjeloven § 6-11a stiller krav om representasjon av begge kjønn i styret og forskrift om opptak til høyere utdanning oppstiller en ordning med tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn. Barneloven og barnetrygdloven må også gjennomgås med tanke på rettigheter som gis basert på kjønn. I slike tilfeller vil det kreve en utredning av hvilke rettigheter som skal legges til grunn for en tredje kjønns-kategori. Et slikt utredningsarbeid vil trolig medføre større kostnader enn hva kun lovtekniske endringer medfører.

I informasjonsinnhenting har vi vært i kontakt med lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som blant annet har ansvar for å gi juridiske råd til regjeringen og departementene og har ansvar for den tekniske kvaliteten i lovverket. Avdelingen bistår andre departementer i deres lovarbeid gjennom å gi råd og synspunkter på utformingen av nye lover og endringslover. De uttrykker at hvis hver sektormyndighet gjennomgår lovverket de selv har ansvar for, og arbeidet er avgrenset til å se på lover der kjønn ilegges betydning, vil lovarbeidet være håndterbart innenfor alminnelige budsjetter. Dersom det i tillegg krever en endring av alle kjønnebegreper i lovgivningen som «(hun)» og «(han)», vil det kreve en større gjennomgang ettersom det er flere lover som berøres. Hvis lovavdelingen blir gitt et koordineringsansvar på tvers av departementer, for eksempel med en arbeidsgruppe, vil det kreve arbeid og ressurser utenom alminnelige budsjetter for JD. Det vil trolig kunne være aktuelt at det settes ned en interdepartemental arbeidsgruppe som forbedrer utarbeidelse av de lovendringene som kreves. Dette ble gjort i forbindelse med Lov om endring av juridisk kjønn.

Flere andre departementer vi har vært i kontakt med gir lignende tilbakemeldinger. Finansdepartementet opplyser at ved innføring av en tredje juridisk kjønns-kategori, vil det måtte tas en gjennomgang av lover som benytter kjønnebegreper, inkludert «(han)» og «(hun)», og eventuelt gjøres endringer. Dette er per i dag ikke kartlagt fullstendig. Fra et rettslig perspektiv er det grunnlag til å anta at dette er håndterbart. En slik gjennomgang vil antakelig kunne gjøres innenfor alminnelig budsjetterramme, ifølge departementet.

De lovmessige og økonomiske og administrative konsekvensene vil avhenge av vurderingene og valgene som tas ved innføringen av en tredje juridisk kjønnskategori. Totalt sett fremstår likevel kostnadene til endring av lover og forskrifter som begrensede. Ved behov for vurdering av rettigheter betinget på kjønn, vil kostnadene være mer omfattende.

Eksempel på utredningsarbeid – «Rett til rett kjønn»

For å beregne anslag til utredningsarbeid knyttet til vurdering av rettigheter for en tredje kjønnskategori, har det vært innhentet innspill blant annet fra sekretariatet til ekspertgruppen som utarbeidet rapporten «Rett til rett kjønn – helse til alle kjønn». Ekspertgruppen gjennomgikk vilkår for å endre juridisk kjønn og utredningen fungerte som et underlag til arbeidet i den interdepartementale gruppen som forberedte utarbeidelse av lov om endring av juridisk kjønn. Ekspertgruppen bestod av 18 personer og sekretariat. Arbeidet pågikk fra starten av 2013 og frem til levering av endelig rapport april 2015. Høsten 2014 fikk gruppen av tilleggsoppdrag fra

regjeringen om å levere en foreløpig delrapport om juridisk kjønn slik at det kunne settes ned en interdepartemental gruppe til å forberede utarbeidelse av Lov om endring av juridisk kjønn. Sekretariatet bestod av en prosjektleder som arbeidet 100 prosent med utredningen, en seniorrådgiver som har arbeidet rundt 50 prosent med utredningen og en sekretær som var engasjert på timesbasis. Ekspertgruppen fikk utvalgsgodtgjørelse etter statlig fastsatte satser for utvalgsarbeid.

Det kan tenkes at et lignende utredningsarbeid i omfang og lengde, vil være aktuelt for å vurdere rettigheter knyttet til en tredje kjønnskategori og behovet for et kjønnsnøytralt lovverk. Et samlet anslag for kostnader ved utredningsarbeid av lovverk for innføring av en tredje juridisk kjønnskategori vil avhenge av antallet lover det vil gjennomføres et slikt mer omfattende utredningsarbeid for, samtidig som det trolig vil variere fra lov til lov hvor omfattende utredningsarbeidet vil være.

Tabell 4-2: Lover som må eller bør endres som følge av innføring av en tredje kjønnskategori

Lov	Hva som må eller bør endres
Lov om endring av juridisk kjønn	Må tillate å endre til den tredje kjønnskategorien.
Rundskriv G-20/2002 til navneloven	Presisere at personer som tilhører tredje kjønnskategorien kan velge tradisjonelle «guttensnavn», «jentensnavn» eller navn som ikke er for typisk ett kjønn.
Folkeregisterloven med forskrift	Må tillate at den tredje kjønnskategorien kan registreres.
Barneloven	Kan endre til mer kjønnsnøytral terminologi.
Arbeidsmiljøloven og folketrygdloven	Kan endre til mer kjønnsnøytral terminologi.
Ekteskapsloven	Må tillate personer av tredje kjønnskategori å inngå ekteskap.
Bioteknologiloven	Kan vurdere om personer som har endret juridisk kjønn bør kunne få tilbud om assistert befruktning ut fra sitt fødselskjønn.
Straffeprosessloven	I dag er det krav om at personlig ransaking «utføres ved en person av samme kjønn» som ikke vil være praktisk mulig for personer av tredje kjønnskategori.
Krisesenterloven	Må vurderes hva slags botilbud som personer av tredje kjønnskategori skal ha rett på, da det i dag er krav om fysisk skille mellom botilbud til kvinner og menn.
Bestemmelser om positiv særbehandling basert på kjønn	Må vurderes hvilke rettigheter personer av tredje kjønnskategori skal ha mtp. regler om kjønnsbalanse og kvotering i offentlige utvalg, styrer opptak til høyere utdanning e.l.
Øvrig regelverk med kjønnsespesifikk terminologi	Kan endres til mer kjønnsnøytral terminologi.

Kilde: Juridisk betenkning (Lund & Co, 2022). Merknad: Det vises til den juridisk betenkningen for en nærmere gjennomgang av lover som må/bør endres og hvordan endringene kan inntas i lovverket.

4.2.5 Samlede kostnader ved tiltak 2

Anslag på de samlede kostnadene ved tiltak 2 er oppsummert i Tabell 4-3. Det understrekes at dette ikke er presise estimat, men grove anslag basert på innspill fra relevante aktører.

Utviklingskostnader for Skatteetaten er beregnet av etaten selv og inkluderer om lag 14 millioner kroner (engangskostnad) knyttet til å lage funksjonalitet for en tredje kjønnskategori i Folkeregisteret og 1 million kroner i årlige forvaltningskostnader som følge av økt oppgaveomfang. Dette er en kostnad som det følgerig anses å være lite usikkerhet ved. For øvelsens skyld har vi beregnet et høyt og lavt anslag (+/- 50 prosent) basert på Skatteetatens estimat.

Det vil følge utviklingskostnader for brukerne («konsumenter») av Folkeregisteret som må ha systemer som må registrere og kunne «lese» tre kjønnskategorier. Brukernes systemer vil måtte kunne godta den nye verdien og benytte seg av denne i sine systemer. Dette ville kunne kreve oppdatering av koder i programvare og testing på tvers av systemer. Vår forståelse er at denne kostnaden er begrenset sett opp mot kostnaden ved å fjerne informasjon om kjønn fra personidentifikatoren og i stedet avlese fra et eget felt i Folkeregisteret (tidligere beregnet til 340 mill. kroner i konseptvalgutredning om ny personidentifikator). Vi anser likevel at kostnaden ved å legge til rette for tre kjønnskategorier er forbundet med betydelig usikkerhet. Usikkerheten handler både om antall systemer som må endres og kostnaden ved å gjennomføre endringer i hvert system. Vi har derfor beregnet tre anslag (lavt, middels, høyt) som tar utgangspunkt i et ulikt antall systemer og en gitt kostnad ved endring av hvert system (se Vedlegg A for nærmere utregning).

Direktoratet for e-helse vil pådra seg noen kostnader ved innføring av en tredje kjønnskategori. Her legges det til grunn tidligere oppgitte anslag for direktoratet selv. Dette gir grunnlag for å gi tre anslag på lav (1 årsverk), middels (3 årsverk) og høy (5 årsverk) ressursbruk. Det lave anslaget består kun av ressursbruk knyttet til oppdatering av standarder knyttet til kjønn og annen dokumentasjon. Middels og høyt anslag inkluderer også ressursbruk ved forskriftsendring.

Det er stor usikkerhet knyttet til kostnadene forbundet med implementering av en tredje kjønnskategori i helsetjenesten. I Tabell 4-3 skiller vi mellom spesialisthelsetjenesten (sykehussektoren) og kommunehelsetjenesten. I beregningen av kostnaden for sykehussektoren, har vi tatt utgangspunkt i regneeksempelet på side 26. Gitt at det finnes to

store journalsystemløsninger som leveres til sykehussektoren per i dag, har vi doblet estimatet i regneeksempelet for å få et samlet anslag for hele spesialisthelsetjenesten. Grunnet usikkerhet om faktiske kostnader, beregnes tre ulike anslag. Det understrekes at anslagene kun gjelder for journalsystemer og at det vil kunne være kostnader knyttet til å endre andre fagsystemer i sykehussektoren, som ikke fanges opp i anslagene.

Videre har vi beregnet et samlet anslag for journalsystemer og andre fagsystemer som leveres til kommunesektoren, basert på eksempelet for kommunesektoren på side 26. Her legger vi til grunn om lag en dobling av estimatet fra eksempelet, med et noe høyere nivå på det øverste anslaget. Generelt vil disse anslagene være forbundet med særlig stor usikkerhet, da det ikke er kartlagt hvor mange leverandører som leverer fagsystemer til kommunesektoren (hvor kjønn er en variabel) og i hvilken grad kostnadene vil kunne variere mellom leverandørene.

Som tidligere drøftet vil en gjennomgang av lovverk som berører kjønn eller kjønnebegreper, samt mindre språklige endringer, være håndterbart innenfor departementenes alminnelige budsjetter. Vi gir tre ulike anslag for kostnaden ved et slikt arbeid avhengig av antall årsverk som vil medgå. Ved behov for utredningsarbeid knyttet til vurderinger av rettigheter som skal følge for en tredje kjønnskategori, vil det oppstå større kostnader. På bakgrunn av innspill fra sekretariatet til ekspertgruppen bak rapport «Rett til rett kjønn» drøftet tidligere, har vi beregnet tre ulike anslag avhengig av antall årsverk som vil medgå.

For arbeidskraftkostnaden per årsverk og nærmere metode for utregning, vises det til Vedlegg A.

I tillegg til de anslåtte kostnadene, vil det medgå noen kostnader til økt ressursbruk til skjerming av data på kjønn i statistikk (prikking) for tilbydere og formidlere av offentlig statistikk. Dette vil være en årlig kostnad for aktører som SSB, Udir, FHI med flere, som er anslått til å utgjøre noen få månedersverk samlet. Siden det er en årlig kostnad, og ikke en engangskostnad for å innføre en tredje juridisk kjønnskategori, har vi valgt å ikke inkludere dette i vårt samlede anslag på kostnader i Tabell 4-3. Aktørene har påpekt at den største «kostnaden» ikke vil være ressursbruken for «prikkingen», men være tap av informasjon om kjønn i offisiell statistikk. Dette «tapet» er ikke tallfestet og inngår ikke i vårt samlede anslag.

Tabell 4-3: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 2

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utviklingskostnader for Skatteetaten ved å lage funksjonalitet for en tredje kjønnskategori i Folkeregisteret	~ 7 000 000 kr	~ 14 000 000 kr	~ 21 000 000 kr
Utviklingskostnader hos brukere av Folkeregisteret som må registrere og «lese» tre kjønns kategorier.	~ 25 000 000 kr	~ 50 000 000 kr	~ 75 000 000 kr
Oppdatering av standarder innen e-helse, og eventuelt forskriftsendring	1 200 000 kr (1 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)	6 000 000 kr (5 årsverk)
Implementering av en tredje kjønnskategori i journalsystem til sykehussektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr
Implementering av en tredje kjønnskategori i journalsystem til kommunesektoren	~ 10 000 000 kr	~ 20 000 000 kr	~ 30 000 000 kr
Kommunikasjonsarbeid rettet mot helsetjenesten	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)
Gjennomgang av og endringer i lovverk som berører kjønn eller bruker kjønnebegreper.	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)	3 600 000 kr (3 årsverk)
Utredning av spørsmål om rettigheter og behov for kjønnsnøytralt lovverk	6 000 000 kr (5 årsverk)	8 400 000 kr (7 årsverk)	12 000 000 kr (10 årsverk)
Anslått samlet kostnad	~ 62 mill. kr	~ 120 mill. kr	~ 181 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Antar en arbeidskraftkostnad på 1,2 mill. kr per årsverk, inkludert alle sosiale kostnader. Se vedlegg A for nærmere informasjon om arbeidskraftkostnad og metode for utregning av kostnader.

4.3 Tiltak 3: Utarbeiding av nasjonal veileder

Et tredje mulig tiltak omfatter utarbeidelse av et normerende produkt i form av en nasjonal, overordnet veileder for offentlige og private virksomheter som har behov for å innhente opplysninger om den enkeltes kjønn.²¹ Tiltaket vil kunne gjennomføres enten som eneste tiltak, eller som et supplement til en reservasjonsmulighet mot kjønn i passet (tiltak 1) eller en tredje juridisk kjønnskategori i lovverket (tiltak 2).

4.3.1 Eksisterende veiledere, retningslinjer m.m.

Innenfor helse- og omsorgssektoren, har Helsedirektoratet et lovfestet mandat til å utgi nasjonale veiledere, som kan omfatte veiledere til lov og forskrift, prioriteringsveiledere og veiledere for tekniske prosedyrer. Utredning i forbindelse med utarbeidelse av veileder tar utgangspunkt i det metodiske rammeverket gitt ved Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer (Helsedirektoratet, 2012). Dette innebærer blant annet at omfanget av utredning som utgangspunkt vil avhenge av type veileder og grad av faglig uenighet på området. Det er ved utarbeidelse av nasjonal veileder vanlig at eksterne bidragsyttere involveres i arbeidet (Helsedirektoratet, 2022).

Det finnes i dag veiledere og retningslinjer som berører kjønn og transpersoner. Behovet for en nasjonal, sektorovergripende veileder for å fremme anerkjennelse av transpersoner og ikke-binære, må vurderes i lys av de normerende produktene som allerede finnes i dag.

Eksisterende veileder om kjønn, identitet og seksualitet i kvantitative spørreundersøkelser, utarbeidet av Statistisk sentralbyrå, berører noe av det som fremstår aktuelt å behandle i en nasjonal veileder om kjønn (Statistisk sentralbyrå, 2021). Veilederen til SSB anbefaler blant annet å åpne for flere svaralternativer enn mann og kvinne også når formålet er juridisk kjønn, og angir forslag til spørsmålsstilling samt oppfølgingsspørsmål. Det vises til at dette er viktig for at ingen respondenter skal føle seg ekskludert fra en undersøkelse, og dersom det er behov for å stille spørsmål om kjønn, må undersøkelsen være åpen for at kjønn omfatter flere kategorier enn mann og kvinne.

Retningslinjer utarbeidet av Kriminalomsorgen for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring med formål om ivaretagelse og likebehandling av transpersoner, understreker viktigheten av benyttet terminologi for et respektfullt møte med transpersoner (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2018). Retningslinjene

anviser blant annet at personens juridiske kjønn, tittel, pronomen og ønsket navn skal benyttes, samt at informasjon om personens kjønn må håndteres med forsiktighet.

Det foreligger utover dette ingen helhetlig veileder eller nasjonal retningslinje som mer generelt behandlerkjønn og kjønnsidentitet. Helsedirektoratet opplyser i intervju at utarbeiding normerende produkt på området, er et pågående arbeid siden innføring av lov om endring av juridisk kjønn i 2016. Helsedirektoratet bemerker at en nasjonal veileder strengt tatt ikke burde være nødvendig i lys av at det følger rettigheter og vern mot diskriminering i dagens likestillings- og diskrimineringslovgivning. Kjønn og kjønnsidentitet er egne diskrimineringsgrunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven. Helsedirektoratet anser imidlertid at det kan ha relevans og verdi å beskrive nærmere i praksis hva som vil være beste praksis i ulike situasjoner, eksempelvis hvordan et sykehus skal møte og ivareta pasienter.

Handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold

I februar 2023 la regjeringen frem en handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023-2026). Den skal bidra til å bedre livskvaliteten til skeive (herunder transpersoner og ikke-binære), sikre deres rettigheter og bidra til større aksept for kjønns- og seksualitetsmangfold. Planen inneholder tiltak for å bedre rettighetssituasjonen for særlige transpersoner og ikke-binære, og vil kunne ha noe overlapp sett mot en nasjonal veileder. Dette inkluderer blant annet tiltak for økt kunnskap om kjønns- og seksualitetsmangfold og styrket kompetanse i NAV, politiet og Forsvaret.

4.3.2 Ansvar for å utarbeide en nasjonal veileder

En mulig nasjonal veileder på området vil være sektorovergripende. Det er etter vår kjennskap begrensede eksempler på slike sektorovergripende veiledere, men utredningsinstruksen er et eksempel på et slikt sektorovergripende normerende produkt. Videre har Bufdir utarbeidet en veileder til aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere, samt en lignende veileder for offentlige myndigheter, som er sektorovergripende (Bufdir, 2021).

Med utgangspunkt i at en veileder vil være sektorovergripende, fremstår det nærliggende at ansvaret for å utforme en slik veileder vil bli tillagt Bufdir. Det er per i dag ikke avklart hva som vil være det nøyaktige innholdet i en slik veileder. Bufdir skisserer imidlertid at veilederen blant annet kan omhandle mulighet for å reservere mot å oppgi kjønn (eventuelt oppgi et tredje kjønnsalternativ) i registreringskjemaer og lignende. Veilederen kan også slå fast at kjønnsidentitet ikke skal etterspørres

²¹ Med normerende produkt menes blant annet råd og anbefalinger på områder med behov for nasjonal

normering, nasjonale råd og praktiske eksempler relatert til pasienter og befolkning.

med mindre det er nødvendig for et konkret og avgrenset formål. Videre kan det være aktuelt å be offentlige og private tjenesteytere mv. om å bruke det pronomenet den enkelte ber om, og eventuelt spørre dersom man er usikker.

Ved utforming av det konkrete innholdet i veilederen, kan det være relevant å se hen til retningslinjer vedtatt i Australia og Malta som har som formål å sikre retten til anerkjennelse av kjønnsidentitet, herunder for ikke-binære. Retningslinjene implementert på Malta og på føderalt nivå i Australia har flere likhetstrekk og omhandler i betydelig grad lignende tema. Begge retningslinjene er utarbeidet med sikte på å motarbeide diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet og utgjøre et supplement til eksisterende diskrimineringslovgivning. Lund & Co bemerker imidlertid at behov for slik retningslinje ikke nødvendigvis er det samme i Norge som på Malta og i Australia, ettersom flere prinsipper allerede er innarbeidet i lovgivning (lov om juridisk kjønn) eller vil måtte komme på plass som følge av kjønnsnøytral personidentifikator (Folkeregisterloven).

4.3.3 Antakelser til grunn for veileder

Ettersom det nærmere innholdet i en eventuell nasjonal veileder ikke er klargjort, vil vi i det følgende foreta noen antagelser om aktuelle tiltak/plikter som vil følge av en slik veileder, for å danne et grunnlag for en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser under dette tiltaket. Vi legger til grunn at veilederen vil gi anvisning om beste praksis knyttet til å:

- Tilby mulighet til å reservere seg fra å oppgi kjønn i registreringsskjemaer o.l.
- Ikke etterspørre informasjon om kjønnsidentitet unødig.
- Plikt til å benytte ønsket pronomen.

Erfaringer fra Malta tilsier at eksisterende, lignende retningslinjer internasjonalt kan være av stor verdi i arbeidet med å utforme en nasjonal veileder, og gjøre arbeidet med utforming mindre ressurskrevende. Vi forventer at merkostnader knyttet til utarbeidelse av en veileder vil være av begrenset omfang. Videre ventes merkostnaden ved å justere aktuelle skjemaer å være begrenset.

Vi legger til grunn at det ved innføring av en nasjonal veileder vil være aktuelt å følge opp med effektiv implementering, for å gjøre innhold kjent og tilrettelegge for at praksis justeres i henhold til føringer som gis i veilederen. Det vil således kunne påløpe noen kostnader knyttet til informasjonsvirksomhet for å gjøre veilederen kjent. Videre kan det være aktuelt å gjennomføre kursing av ansatte i offentlige institusjoner som ledd i implementering, for å sikre tilstrekkelig kunnskap om og etterlevelse etter

veilederen. Vi antar at et slikt informasjonsmaterieill i betydelig grad vil kunne utformes nokså standardisert overfor brukerne (som ansatte i offentlige virksomheter som yter tjenester til enkeltpersoner), og at det ikke vil være behov for betydelig grad av tilpasning. Et slikt opplegg kan eventuelt også utformes som et e-læringskurs, som vil innebære en engangskostnad. Vi legger etter dette til grunn at informasjonsarbeid i tilknytning til en veileder vil innebære en merkostnad, men at denne er begrenset.

Etter vår vurdering fremstår tiltaket å ha lignende merkostnader som tiltak 1. Kostnader vil blant annet avhenge av innhold og utforming, samt hvordan implementeringen legges opp. Selv om informasjons tiltak og opplæringsmateriale trolig i betydelig grad kan være standardisert på tvers av brukere, vil det være et betydelig antall brukere (ansatte i offentlige virksomheter som yter tjenester til enkeltpersoner), noe som kan trekke samlede opplæringskostnader opp.

Innføring av en veileder om kjønn slik det er skissert over, vil kunne kreve tilpasninger i offentlige skjemaer som spør om kjønn. Vi legger til grunn at de fleste offentlige skjemaer i dag kun inneholder kategoriene mann og kvinne. En slik tilpasning som hensyntar en tredje kategori, vil kreve endringer i alle offentlige skjemaer som spør om kjønn.

4.3.4 Endring i rundskriv til navneloven

I henhold til navneloven må det gis melding om å ta, endre eller sløyfe navn. Navneendring gjennomføres ved å innsende skjema til Folkeregisteret, som i førsteinstans avgjør om meldingen skal godtas og fatter vedtak etter forvaltningsloven ved navneendring.

I forlengelsen av tiltak 3, vil det være aktuelt å oppdatere rundskriv G-20/2002 til navneloven, for å sikre ikke-binæres rett til å velge et navn som samsvarer med deres kjønnsidentitet. Oppdateringen vil omhandle en presisering om at personer som verken identifiserer seg som mann eller kvinne, kan velge både tradisjonelle «gutenavn» og «jentenavn» og navn som ikke tradisjonelt benyttes av verken menn eller kvinner.

Det fremstår etter vår vurdering som at det ikke vil være behov for store endringer i skjemaer i forbindelse med søknad om endring av navn, men det kan være behov for å justere tekst om veiledning om grunn for navnebytte. Endring i rundskriv til navneloven kan medføre noen ekstra søknader om navnebytte initielt. Vi forventer imidlertid at navnebytte grunnet endret juridisk kjønn vil utgjøre «(kurante)» meldinger med tilhørende begrensede saksbehandlingskostnader. Samlet fremstår merkostnadene ved endring i rundskriv til navneloven å være av et ubetydelig omfang.

4.3.5 Samlede kostnader ved tiltak 3

De samlede kostnadene ved tiltak 3 er oppsummert i Tabell 4-4.

Vi anslår at utarbeiding av en nasjonal veileder på kjønn, og tilhørende informasjonsarbeid ved lansering av veileder, vil innebære en ressursbruk på ett årsverk, tilsvarende 1,2 mill. kroner. Anslaget er basert på antall årsverk ved tidligere utarbeiding av andre veiledere e.l. Grunnet usikkerhet om tiltaket, er det utarbeidet et lavt og høyt anslag på henholdsvis 0,5 og 1,5 årsverk.

Det er usikkerhet knyttet til hvordan en slik veileder skal implementeres, og i hvilken grad det vil følge kostnader til opplæring og kursing av offentlige ansatte. Dersom det legges til grunn utvikling av et e-læringskurs e.l. anslår vi at kostnadene vil være lignende som for utarbeiding av veilederen.

Når det gjelder tiltaket om endring i rundskriv til navneloven, antar vi at det ikke vil følge noen vesentlige kostnader. Eventuelle kostnader ved behov for å gjøre endringer i offentlige skjemaer er vurdert som ubetydelige.

Tabell 4-4: Oppsummering av tallfestede kostnader ved tiltak 3

Type konsekvens	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Utarbeiding av nasjonal veileder og tilhørende informasjonsarbeid	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Opplæring og kursing for offentlig ansatte	600 000 kr (0,5 årsverk)	1 200 000 kr (1 årsverk)	1 800 000 kr (1,5 årsverk)
Endring i rundskriv til navneloven		0 kr	
Anslått samlet kostnad	1,2 mill. kr	2,4 mill. kr	3,6 mill. kr

Merknad: Oslo Economics' egne anslag. Antar en arbeidskraftkostnad på 1,2 mill. kr per årsverk, inkludert alle sosiale kostnader. Se vedlegg for nærmere informasjon om arbeidskraftkostnad.

5. Referanser

Bufdir, 2021. *Veilder for aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgiver*, Oslo: Bufdir.

Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder til utredningsinstruksen*, Oslo: DFØ.

Helsedirektoratet, 2012. *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*, Oslo: Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet, 2022. *Helsedirektoratet.no*. [Internett]

Available at: www.helsedirektoratet.no/produkter/om-helsedirektoratets-normerende-produkter [Funnet 2 Februar 2023].

Kriminalomsorgsdirektoratet, 2018. *Retningslinjer for transpersoner i varetekt eller under straffegjennomføring*, Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.

Lund & Co, 2022. *Juridisk betenkning: En tredje kjønnskategori i lovverket*. s.l.:Lund & Co laget for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Moderniseringsdepartementet, 2005. *Utredningsinstruksen*, s.l.: Moderniseringsdepartementet.

Office for National Statistics, 2023. *Gender Identity, England and Wales: Census 2021*, s.l.: Office for National Statistics.

Oslo Economics og Bearingpoint, 2022. *Kartlegging av kostnader knyttet til e-helse i norske kommuner*, s.l.: KS.

Oslo Economics og Bearingpoint, 2022. *Scenarier for e-helse i kommunene*, s.l.: KS.

Skattedirektoratet, 2015. *KVU: Ny personidentifikator i Folkeregisteret (versjon 1.3)*, s.l.: Skattedirektoratet.

Statistisk sentralbyrå, 2021. *Veileder for spørsmål om seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk*, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå, 2022. *Arbeidskraftskostnader*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/07685/> [Funnet 20 Februar 2023].

Vedlegg A Utregning av anslag på kostnader

A.1.1 Arbeidskraftkostnader

For anslag på arbeidskraftkostnader har vi tatt utgangspunkt i SSB tabell 07685: Gjennomsnittlige arbeidskraftkostnader per årsverk, etter næring (Statistisk sentralbyrå, 2022). Arbeidskraftkostnader i alt for næringen Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting var 1 070 017 kr for 2021, som inkluderer alle kostnader forbundet med et årsverk innenfor denne næringen inkludert lønn, arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader osv. Det er forventet at denne kostnaden har økt siden 2021. For enkelthets skyld har vi lagt til grunn 1 200 000 kr for arbeidskraftkostnader for alle årsverk i vår analyse.

A.1.2 Kostnader for brukere av Folkeregisteret med behov for informasjon om kjønn

Ved innføring av tredje juridisk kjønnskategori, vil brukere (konsumenter) av Folkeregisteret som har behov for informasjon om kjønn, måtte foreta oppdateringer i sine systemer slik at disse kan registrere og «lese» tre kjønnkostnader. Brukernes systemer vil måtte kunne godta den nye verdien for en tredje kjønnskategori og kunne benytte seg av denne i sine systemer. Skatteetaten, som forvalter Folkeregisteret, har ikke selv oversikt over hvordan brukerne vil måtte tilpasse seg og understreker at det trolig vil være individuelt hos hver bruker, hvor stor endring det vil innebære. Skatteetaten oppgir at man kan anta det for noen brukere ikke vil kreve en endring, mens det hos andre vil være av betydning og deres systemer må tilpasses.

Som tidligere beskrevet er det vår forståelse, er at det vil følge kostnader for brukerne knyttet til kartlegging og analyse av hva som må gjøres og testing på tvers av systemer. I Tabell A-1 er det laget et anslag på hvor store kostnader tiltaket kan innebære for konsumenter av Folkeregisteret. Det er om lag 3500 unike konsumenter av Folkeregisteret. Av disse antar vi at 10 prosent har behov for informasjon om kjønn. Andelen er hentet fra tidligere konseptvalgutredning (KVU) om ny personidentifikator (PID) om hvor mange konsumenter som bruker kjønn derivert fra personidentifikatoren. Vi antar videre at 50 prosent av systemene vil oppdrages/byttes ut før 2032 slik at det ikke er behov for å gjøre endringer i disse. Videre antar vi en viss grad av konsolidering av systemer (30 prosent), noe som innebærer at færre systemer må oppdateres. Dette gir et anslag på om lag 125 systemer som må oppdateres. Ved å legge til grunn en gitt kostnad per system, får man tre ulike anslag på de totale kostnadene. Faktisk antall systemer og kostnad per system ved tilpasning, er forbundet med stor usikkerhet.

Tabell A-1: Utregning av anslag på mulige kostnader for brukere av Folkeregisteret

Forutsetninger for anslag	Antall / andel	Kommentar
Antall unike konsumenter av Folkeregisteret	3 500	Basert på tall tilsendt fra Skatteetaten
Andel som har behov for informasjon om kjønn	10 %	Samme andel som KVU om ny PID
Antar at 50 prosent av systemene byttes ut før 2032 og derfor vil kun halvparten kreve oppdatering	50 %	Samme andel som KVU om ny PID
Antar en viss grad av konsolidering av antall systemer (30 prosent) frem mot 2032. 70 prosent av resterende systemer vil kreve oppdatering.	70 %	Samme andel som KVU om ny PID
Sum antall systemer som må oppdateres	~125	

Anslag	Lavt	Middels	Høyt
Antall månedsverk ved å endre hvert system	2	4	6
Kostnad per system gitt antall månedsverk	200 000	400 000	600 000
Total kostnad	~25 000 000	~50 000 000	~75 000 000

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo