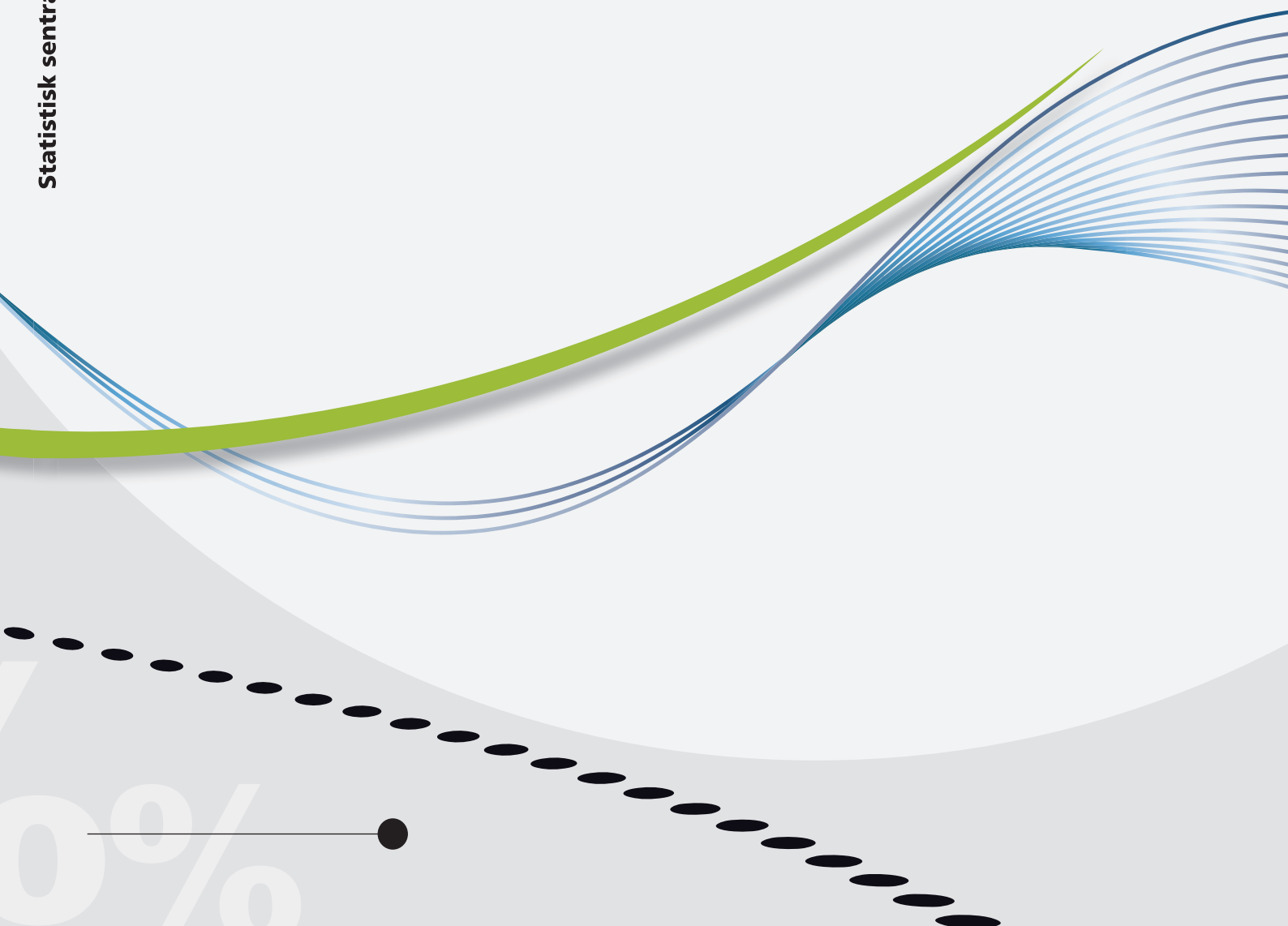


Jan Furseth

**Enhetsregisteret og
organisasjonsnummeret**
20-års jubilent med suksess



Jan Furseth

Enhetsregisteret og organisasjonsnummeret
20-års jublant med suksess

Notater: I denne serien publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert september 2015.

ISBN 978-82-537-9211-8 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentliggjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Notatet gir en beskrivelse av viktige sider rundt etableringen av Enhetsregisteret.

Innføring av organisasjonsnummer og etablering av Enhetsregisteret 1. mars 1995 gjorde innsamlingen av informasjon om landets virksomheter enklere, samordnet og mer effektiv å bruke. Ordningen vekket internasjonal oppmerksomhet og har dannet mal for tilsvarende registerprosjekter i flere land. Innføringen av organisasjonsnummeret har gitt store gevinster for samfunnet og for SSB.

Det norske næringslivet var en aktiv pådriver bak endringen. Både Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå (SSB) var sentrale aktører i prosessen. Lov om Enhetsregisteret ble vedtatt av Stortinget 3.juni 1994.

Statistisk sentralbyrå, 8.september 2015

Anne Sundvoll

Sammendrag

Innføring av organisasjonsnummer og etablering av Enhetsregisteret 1. mars 1995 gjorde innsamlingen av informasjon om landets virksomheter enklere, samordnet og mer effektiv å bruke. Ordningen vekket internasjonal oppmerksomhet og har dannet mal for tilsvarende registerprosjekter i flere land. Innføringen av organisasjonsnummeret har gitt store gevinster for samfunnet.

Det norske næringslivet var en aktiv pådriver bak endringen. Både Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå (SSB) var sentrale aktører i prosessen. Lov om Enhetsregisteret ble vedtatt av Stortinget 3. juni 1994.

Med organisasjonsnummeret ble det mulig å utveksle og stille sammen opplysninger på tvers av ulike registre. Dette førte igjen til at både offentlig forvaltning og privat sektor ble mer effektive, og bortfall av eller nedgang i oppgaveplikter gjennom gjenbruk og flerbruk av allerede innsamlet informasjon

Bakgrunnen var for dårlig oversikt og for lite samordning av offentlige næringslivsregistre, noe som ble et stadig voksende problem på 70- og 80-tallet. Virksomheter var registrert og identifisert ved forskjellige nummerserier i de ulike etaters registre. Kostnadene for innrapportering og utveksling av informasjon ble unødige høye både for næringslivet og for offentlig forvaltning.

En arbeidsgruppe ledet av Finansdepartementet forslo i 1992 å etablere et nytt register over juridiske enheter - Enhetsregisteret. Regjeringen Gro Harlem Brundtland vedtok i 1992 å etablere et Enhetsregister ved Brønnøysundregistrene, med utgangspunkt i særskilt lov og innenfor retningslinjer gitt av regjeringen. Det forvaltningsmessige ansvaret ble gitt Finansdepartementet.

Det var enheter i de såkalte tilknyttede registre; Arbeidsgiverregisteret (Rikstrygdeverket/NAV), Foretaksregisteret (Brønnøysundregistrene), Stiftelsesregistrene (Fylkesmennene), Merverdiavgiftsmantallet (Skatteetaten) og Bedrifts- og foretaksregisteret (SSB) som fikk registreringsplikt i Enhetsregisteret.

Før disse registrene kunne utveksle data med Enhetsregisteret, måtte foretaksnummeret være koblet på hver av enhetene. Arbeidet ble ledet av SSB med deltaking fra berørte etater som Fylkesskattekontorene for Merverdiavgiftsmantallet og de lokale trygdekontorene for Arbeidsgiverregisteret.

For SSB utgjør administrative datakilder hovedgrunnlaget for statistikkproduksjonen. Registerkoblinger ved bruk av person- og organisasjonsnumre gjør at SSB effektivt kan bruke dette enorme datatilfanget. Her har SSB sin hovedoppgave og sin styrke gjennom å kombinere data fra en rekke kilder, for så å lage en sammenhengende og sammenfattende statistisk beskrivelse på tvers i samfunnet og over tid.

Etableringen av Enhetsregisteret førte til betydelig bedre omfang og datainnhold i Bedrifts- og foretaksregisteret. Samspillet ga et mer systematisk og løpende vedlikehold av populasjon og datainnhold som er spesielt viktig for konjunkturindikatorer.

I Enhetsregisteret valgte SSB å ta ansvar for de deler av Enhetsregisteret som var spesielt viktige for oss. Dette gjelder bedriftsenheten, næringskoden (NACE), sektorkoden (juridisk enhet), tallet på ansatte og offentlig forvaltning.

Samarbeidsforum for Enhetsregisteret ble etablert som en del av oppstarten av Enhetsregisteret i 1995, og er en videreføring av det gode samarbeidet som pågikk mellom alle relevante etater og institusjoner under forberedelsene til og etableringen av Enhetsregisteret.

En sentral oppgave framover vil være å sikre at Enhetsregisteret er godt tilpasset et heldigitalt samfunn.

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
1. 20-års jublant med suksess	6
2. Hvem sto bak.....	6
3. Bakgrunn	6
4. Regjeringens vedtak	7
5. Enhetsregisterprosjektet	7
6. Stortingsbehandlingen av Enhetsregisterloven.....	8
7. Loven endret i 2005.....	8
8. Enhetsregisterets formål	9
9. Organisasjonsnummeret.....	9
10. Etablering av Enhetsregisteret – konvertering av registre.....	9
11. Samordning av enheter	10
12. Enhetsregisteret og organisasjonsnummeret - en suksess	11
13. Administrative data viktige for SSB	12
14. SSBs ansvar i Enhetsregisteret	13
15. Samordnet registermelding – først på papir og så på nett.....	13
16. Samarbeidsforum for Enhetsregisteret.....	14
17. Hva blir viktig framover	15

1. 20-års jublant med suksess

Innføring av organisasjonsnummer og etablering av Enhetsregisteret 1. mars 1995 gjorde innsamlingen av informasjon om landets virksomheter enklere, samordnet og mer effektiv å bruke. Ordningen vekket internasjonal oppmerksomhet og har dannet mal for tilsvarende registerprosjekter i flere land. Innføringen av organisasjonsnummeret har gitt store gevinster for samfunnet. Det norske næringslivet var en aktiv pådriver bak endringen. Både Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå (SSB) spilte en sentral rolle i prosessen.

Lov om Enhetsregisteret ble vedtatt av Stortinget 3. juni 1994.

2. Hvem sto bak

Det var flere aktører som stod bak innføringen av organisasjonsnummeret og etableringen av Enhetsregisteret i 1995, ikke minst var næringslivet en aktiv pådriver. Både Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå (SSB) var sentrale aktører i prosessen.

3. Bakgrunn

For dårlig oversikt og for lite samordning av offentlige næringslivsregistre ble et stadig voksende problem på 70- og 80-tallet. Virksomheter var registrert og identifisert ved forskjellige nummerserier i de ulike etaters registre. Det fantes ingen felles og enhetlig identifikasjon av enhetene som inngikk i de offentlige registrene.

Mange av registrene i privat sektor, spesielt innen bank-, finans- og forsikringsvirksomhet, knyttet sine interne kundenummer til identifikasjonsnumrene i Foretaksregisteret i Brønnøysundregistrene, eller til SSB sitt Bedrifts- og foretaksregister (fra 2014 Virksomhets- og foretaksregisteret). Dette i første rekke etter krav fra ulike myndigheter for kontrollformål, eller til rapportering til SSB for statistikkformål. Mange av enhetene manglet nummer i begge disse registrene, og ble derfor tildelt fiktive nummer som ble forskjellig fra institusjon til institusjon.

Konsekvensene var at offentlig sektor framstod som lite enhetlig, og med mangelfullt samordnede rutiner for innrapportering og utveksling av informasjon. Kvaliteten på offentlig tjenester overfor næringslivet var også dårlig. Kostnadene og ressursbruken knyttet til innhenting og ajourhold av informasjon ble unødig høye både for næringslivet og for offentlig forvaltning.

Siden begynnelsen av 80-årene ble det derfor arbeidet med å samordne offentlig innhenting og registrering av informasjon om juridiske personer. NOU 1988:15, »Samspill om grunndata», foreslo et bedre samarbeid mellom offentlige myndigheter ved registrering av informasjon om virksomheter og foretak. Det var behov for å effektivisere arbeid i forvaltningen, spare næringslivet for unødig dobbeltarbeid og gi bedre tilgang til informasjon om næringslivet generelt. Samordningstiltakene forutsatte at alle relevante enheter kunne identifiseres i samme system.

I 1989 ble det nedsatt en prosjektgruppe, ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, med oppgave å følge opp forslagene i NOU 1988:15. Prosjektgruppa avga sin rapport 2. mai 1991. En egen arbeidsgruppe utredet spørsmålet om nytt foretaksnummer. Rapport fra denne arbeidsgruppa ble oversendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1. mars 1990. De to rapportene ble sendt på høring, og alle høringsinstanser sluttet seg til de forslag og anbefalinger som var formulert.

En arbeidsgruppe ledet av Finansdepartementet fulgte opp forslagene i de to rapportene. Arbeidsgruppas rapport, «Samspill om grunndata - Forslag om etablering av et nytt register over juridiske enheter (Enhetsregisteret)» ble framlagt for Finansdepartementet 15. januar 1992. Rapporten ble sendt på høring og fikk bred tilslutning. Rapporten inneholdt blant annet forslag om å etablere et nytt sentralt register over alle juridiske enheter som det er behov for å registrere hos norske myndigheter. Et sentralt

punkt var at det skulle legges til Brønnøysundregistrene. Videre, alle enheter i Enhetsregisteret skulle få nummer i den samme nummerserien som brukes av Foretaksregisteret. Deler av juridiske enheter skulle også tildeles nummer i den samme serien.

Stortinget ble orientert om forslagene i St. melding nr. 1 (1992-1993), St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 11 (1992-1993) og St. melding nr. 2 (1992-1993).

4. Regjeringens vedtak

Regjeringen Gro Harlem Brundtland vedtok i 1992 å etablere et Enhetsregister ved Brønnøysundregistrene, med utgangspunkt i særskilt lov og innenfor retningslinjer gitt av regjeringen. De mest grunnleggende opplysninger, blant annet om næringslivet, skulle stilles til rådighet for andre, slik at Enhetsregisteret kunne bli et felles knutepunkt for offentlige og private næringslivsregistre, slik det også ble. Vedtaket tok utgangspunkt i rapporten «Samspill om grunndata» som Finansdepartementet utarbeidet i 1992. Det forvaltningsmessige ansvaret for Enhetsregisteret ble gitt Finansdepartementet.

Hovedformålet med Enhetsregisteret var å samordne og forenkle innsamlingen av data fra næringslivet. Videre, pålitelige grunndata om enhetene skulle gjøres tilgjengelig på en effektiv måte, både til næringslivet og til offentlig forvaltning. Mulighetene for å følge opp enheter som ikke var registrert noe sted skulle bedres, blant annet gjennom å informere om deres rettigheter og plikter. Også ressursbruken i forvaltningen skulle gå ned ved enklere og mer effektiv innsamling av informasjon, og bedre utnyttelse av felles data som allerede var samlet inn. Mulighetene for å avdekke økonomisk kriminalitet skulle økes.

Målet var å spare næringslivet for å måtte rapportere de samme opplysninger til det offentlige flere ganger, og forvaltningen for dobbeltarbeid med selve registreringene. Samtidig skulle Enhetsregisteret bidra til bedre oversikt over næringsliv og næringslivsdata.

5. Enhetsregisterprosjektet

For å følge opp regjeringens vedtak ble det høsten 1992 etablert en styringsgruppe under ledelse av Finansdepartementet, og med deltakere fra Nærings- og energidepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet og Brønnøysundregistrene.

En egen prosjektgruppe, ledet av Brønnøysundregistrene, med deltakere fra Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og SSB, foresto det praktiske arbeidet. Det ble fulgt av en referansegruppe ledet av Finansdepartementet, med deltakere fra SSB og de viktigste brukerrepresentantene.

Rapport fra forprosjektet ble lagt fram 21. juni 1993. Den inneholdt blant annet en analyse av alternativer og valg av prinsipiell løsning, om registreringsenheter og datainnhold, plan for det videre arbeidet i form av et hovedprosjekt, samt utkast til lov om Enhetsregister inkludert merknader.

Hovedprosjektet skulle pågå fram til mars 1995, og registeret skulle være i produktiv drift fra 1. mars samme år. Prosjektarbeidet ble ledet av Brønnøysundregistrene, mens Finansdepartementet, som var forvaltningsansvarlig for det nye registeret, ledet styringsgruppa.

Hovedprosjektet ble organisert i tre delprosjekt; Delprosjekt organisering, regelverk og rutiner, Delprosjekt spesifisering og utvikling av EDB- og systemløsninger, og Delprosjekt datakonvertering fra eksisterende registre.

6. Stortingsbehandlingen av Enhetsregisterloven

Lov om Enhetsregisteret ble vedtatt av Stortinget 3. juni 1994 (Ot.prp. nr. 11 (1993:94) til lov om Enhetsregister). Vedtaket var i tråd med innstillingen fra Justiskomiteen (Innst. O. Nr. 28).

Det var bred enighet i Stortinget om behovet for et enhetsregister og om målene med registeret. Flertallet ville imidlertid ha et mindre omfattende register enn det regjeringen gikk inn for og å skjerme utvalgte opplysninger fra fri avgivelse. Resultatet kom som en avveining av behovet for forenkling og kontroll mot registreringsplikt og personvern.

Registreringsplikt i Enhetsregisteret fikk bare de registrerte i de såkalte tilknyttede registre; Arbeidsgiverregisteret (Rikstrygdeverket/NAV), Foretaksregisteret (Brønnøysundregistrene), Stiftelsesregistrene (Fylkesmennene), Merverdiavgiftsmanntallet (Skatteetaten) og Bedrifts- og foretaksregisteret (SSB). Tilknyttede registre fikk både en plikt og en rett til å bruke Enhetsregisteret og organisasjonsnummer. Register over upersonlige skatteyttere (Skatteetaten) og Konkursregisteret (Brønnøysundregistrene) ble tilknyttede registre henholdsvis i 1998 og 2008.

Såkalte «særregistre» som Grunnboka i Kartverket, kunderegistrene i bank-, finans- og forsikring, Løsøre-, Konkurs- og Regnskapsregistrene i Brønnøysundregistrene, Revisor- og Regnskapsførerregistrene, Skattemanntallet for etterskuddspliktige i Skatteetaten, Tollkredittregisteret i Toll- og avgiftsdirektoratet og Virksomhetsregisteret i Arbeidstilsynet fikk dermed ingen plikt til å bruke Enhetsregisteret eller organisasjonsnummer.

Det endelige omfanget av Enhetsregisteret, og derigjennom innsparingen for næringsliv og forvaltning, ble derfor mindre enn tidligere antatt. Omfanget var imidlertid vanskelig å tallfeste grunnet adgangen til frivillig registrering, og at offentlige myndigheter som eiere av registre utenom de tilknyttede kunne bruke Enhetsregisterets tjenester på frivillig grunnlag. Det var heller aldri meningen at bare de med «samspillplikt» skulle være brukere av tjenester fra Enhetsregisteret.

Stortinget gjorde ingen endringer i informasjoninnholdet fra lovforslaget. Imidlertid ble tilgangen til opplysninger om rolleinnhavere i virksomheten, ansvarskapital, antall ansatte, konserntilhørighet og underenheter (bedrifter) begrenset til bare å kunne utleveres til tilknyttede registre og offentlige myndigheter. Åpne opplysninger, tilgjengelig for alle, er identifiserende opplysninger som organisasjonsnummer, navn og adresse, statistiske koder som næringskoder samt telefonoplysninger.

7. Loven endret i 2005

Loven ble endret i 2005 da begrensningen av tilgangen til de tidligere skjermede opplysningene bortfalt. I statsråd 18. februar 2005 ble lov om endringer i lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret sanksjonert. Dette gjaldt blant annet § 22 andre ledd første punktum som lyder: "Enhver har rett til å få tilgang til og utskrift av opplysninger registrert i Enhetsregisteret."

Endringen trådte i kraft 1. januar 2006. Denne endringen var en vesentlig forenkling for brukere av slike data. Tidligere måtte man forholde seg til flere ulike registre for å få tilgang til nøkkelopplysninger om juridiske personer og underenheter. Etter lovendringen ble de viktigste grunndataopplysningene tilgjengelig fra en kilde - Enhetsregisteret.

Det ble også gjort vedtak om at alle registre i offentlig forvaltning plikter å bruke Enhetsregisteret og organisasjonsnummer. Denne endringen ble vedtatt i ER-loven § 1 annet ledd nytt tredje punktum i samme lovendring som i avsnittet over, men trådte i kraft litt tidligere, den 1. juli 2005.

8. Enhetsregisterets formål

I loven er det tatt inn en egen formålsbeskrivelse for Enhetsregisteret.

Enhetsregisterloven skal fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om juridiske personer, enkeltpersonforetak og andre registreringsenheter gjennom regler for oppretting, organisering og drift av et landsdekkende enhetsregister.

Enhetsregisteret skal entydig identifisere registreringsenhetene ved tildeling og registrering av organisasjonsnummer. Alle tilknyttede registre skal bidra til å redusere oppgaveplikten for næringslivet ved å benytte organisasjonsnummer og opplysninger fra Enhetsregisteret. Offentlige organ og registre, som ikke er tilknyttede registre, plikter der det er praktisk mulig å benytte opplysninger fra Enhetsregisteret.

9. Organisasjonsnummeret

Utgangspunktet for det nye organisasjonsnummeret bestående av 9 siffer var foretaksnummeret i Foretaksregisteret. Alle som blir registrert i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret får tildelt et organisasjonsnummer. Nummeret er et informasjonsløst identifikasjonsnummer, og er nøkkelen til opplysningene som er lagret om enhetene i Brønnøysundregistrene. Organisasjonsnummeret er åpent tilgjengelig for alle, og skal være med på forretningsdokumenter for alle som er registrert i Enhetsregisteret. Det framgår ikke av organisasjonsnummeret hvilken type enhet det gjelder, blant annet om det er en underenhet (bedrift).

Organisasjonsnummeret består av 9 siffer, der det siste sifferet er et kontrollsiffer beregnet med standard vektor, modulus 11. Etter dette blir vektene 3, 2, 7, 6, 5, 4, 3 og 2 regnet fra første siffer. Sifrene i feltet multipliseres med vektallene 2, 3, 4, 5, 6, 7, 2, 3 osv. regnet fra høyre mot venstre. Produktsummen divideres med 11. Resten etter divisjonen trekkes fra 11 og resultatet blir kontrollsifferet.

Omleggingen fra det tidligere foretaksnummeret på 7 siffer til det nye organisasjonsnummeret på 9 siffer ble gjennomført uten vesentlige utfordringer for brukerne. Overgangen ble gjennomført ved at det gamle foretaksnummeret ble beholdt som sifrene 2-8. Tallet 9 ble lagt til som første siffer, men i de tilfellene hvor modulus 11 kontrollen basert på sifrene 1- 8 ikke ga et kontrollsiffer mindre eller lik 9, ble det satt inn tallet 8 i første siffer. Det var dermed enkelt å kunne bruke både 7 siffer- og 9 siffernummeret, noe som ga en fleksibel overgang til nytt nummersystem.

Organisasjonsnummeret er i dag en selvfølgelig del av næringslivets formelle identitet, på samme vis som fødselsnummeret er det for borgerne. Fødselsnummeret ble innført i 1964 etter initiativ fra næringslivet, og hadde femtiårsjubileum i fjor.

10. Etablering av Enhetsregisteret – konvertering av registre

Enhetsregisteret bestod i oppstarten av registrerte enheter i de såkalt tilknyttede registrene. Før disse registrene kunne utveksle data med Enhetsregisteret, måtte foretaksnummeret være koblet på hver av enhetene. De som manglet i Foretaksregisteret ble tildelt et nytt nummer fra den samme nummerserien.

Konverteringsarbeidet ble ledet av SSB, og ble lagt opp som et omfattende kvalitetssikringsprosjekt med medvirkning fra berørte etater som Fylkesskattekontorene for Merverdiavgiftsmanntallet og de lokale trygdekontorene for Arbeidsgiverregisteret. SSB startet tidlig med å lage og vedlikeholde koblingsfiler mellom numre fra ulike administrative registersystemer, og eget nummersystem i Bedrifts- og foretaksregisteret. Formålet var dels å kunne lage statistikk med data fra flere etater samtidig, og dels til kontroll og oppdatering av eget register. Det var disse koblingsfilene som dannet grunnlaget for konverteringsarbeidet.

Hovedpoenget i konverteringen var å få koblet flest mulig enheter sammen ved hjelp av maskinelle koblinger. Før selve konverteringen av hvert register ble det gjennomført teststudier for å få et bilde av kvaliteten i de maskinelle koblingene, og av omfanget av det manuelle etterarbeidet. Kvaliteten i de godkjente maskinelle koblingene viste seg å være oppsiktsvekkende bra, med en feilprosent i snitt på bare 1,5 prosent. For koblingene som i utgangspunktet ble ansett som tvilsomme viste gjennomgangen at bare mellom 3 til 5 prosent av dem måtte gjennomgå manuelt. Eksempelvis anslo SSB, ut fra teststudiet for Merverdiavgiftsmanntallet i Sør-Trøndelag, at om lag 16 000 koblinger måtte behandles manuelt for hele landet. Det endelige omfanget viste seg å bli 16 569.

Sør-Trøndelag ble valgt fordi fylket faktisk gir et godt og representativt bilde av næringsstrukturen i Norge. For de øvrige registrene ble det valgt ut kommuner som en mente ville gi et godt bilde av landet som helhet. For de etterskuddspliktige deltok likningskontorene i Alta, Bergen og Kongsvinger i teststudiet. For Arbeidsgiverregisteret deltok trygdekontorene i Bærum, Kongsvinger, Kristiansand, Mandal og Sør-Odal. Her ble det også tatt hensyn til reiseavstand for de som skulle bistå trygdekontorene.

Sammenkoblingen av Foretaksregisteret og Merverdiavgiftsmanntallet ble fullført våren 1994. Konverteringen av Tollkredittregisteret, registeret over etterskuddspliktige og Arbeidsgiverregisteret med underenhetene, ble fullført i løpet av høsten 1994. Stiftelsesregistrene var i sum små av omfang med ett register i hvert fylke. Siden det ikke fantes overordnede krav om at disse skulle drives etter noe felles mønster, var registrene svært ulike i oppbygging og ble i en del fylker fortsatt ført manuelt, noe som ledet til mye ekstra arbeid i konverteringen.

De tre tilknyttede registrene Foretaksregisteret, Merverdiavgiftsmanntallet og Arbeidsgiverregisteret ble deretter sydd sammen, slik at en enhet fikk ett og samme organisasjonsnummer i alle registrene enheten inngikk i. Riktig sammenkobling av de daværende numrene var en forutsetning for at samspillet skulle fungere fra 1. mars.

Før oppstarten fikk alle registrerte enheter tilsendt en oversikt over hvilke av de «gamle» numrene deres som ble koblet sammen i det foreløpige Enhetsregisteret, og hvilket organisasjonsnummer den enkelte fikk. Dette var første og eneste gang prosjektet måtte plage de registrerte selv som et bidrag til etableringen og kvalitetssikringen av Enhetsregisteret. Her ble enhetene bedt om å rette opp ved å markere eventuelle feil i numrene fra de andre registrene, og returnere blanketten i svarkonvolutten som var vedlagt. Enheter som eventuelt mottok flere sendinger, altså enheter som fantes flere ganger i Enhetsregisteret, ble bedt om å returnere alt i samme svarkonvolutt. Deretter ryddet prosjektet opp og meldte tilbake hvilket organisasjonsnummer som var det korrekte og som skulle brukes.

Bruttosummen i de tilknyttede registrene var nær 1 million juridiske enheter. Etter arbeidet med å knytte enhetene sammen ble nettosummen om lag 410 000 enheter og som utgjorde Enhetsregisteret ved oppstarten. Resultatet av tilbakemeldingene på utsendingen til samtlige registreringspliktige avdekket vel 3 700 dubletter (mangel på knytning), og nær 2 500 knytninger som var feil.

11. Samordning av enheter

Det var også et mål å samordne definisjoner og inndelinger av enheter mellom de ulike registrene. Spesielt gjaldt dette underenhetene i Arbeidsgiverregisteret der det innrapporteres ansatte. Inntil da manglet disse enhetene entydig identifikasjon og ble bare nummerert fortløpende med tre siffer lagt til arbeidsgivernummeret. Den nye inndelingen ble basert på bedriftsinndelingen i SSBs Bedrifts- og foretaksregister.

Bakgrunnen for samordningen var som følger; Arbeidsgiverregisteret, som ble etablert i 1978, skulle blant annet brukes til å kontrollere at et arbeidsgiverforhold faktisk eksisterte før trygdekontoret utbetalte sykepengene. Etter hvert ble flere ulike kontrollformål knyttet til ulike utbetalinger. I tillegg trengte Skatteetaten å fornye de kommunale registrene som skulle håndtere arbeidsgiveravgift og skattetrekk.

Videre trengte SSB et nytt informasjonsgrunnlag for å lage den viktige sysselsettingsstatistikken, og det var dette behovet som brakte undernummer inn i Arbeidsgiverregisteret.

For SSB var hovedgrunnen til bruken av underenheten *bedrift* at statistikkene skulle fange opp aktiviteten både geografisk og etter næring/bransje. Videre ønsket vi å kunne følge bedriften ved overdrivelse til ny eier, ved opphør å kunne skille mellom status for bedriften og den juridiske enheten, noe som er av stor betydning for den såkalte foretaksdemografien, og for å kunne skille mellom nyregistreringer og nyetableringer.

12. Enhetsregisteret og organisasjonsnummeret - en suksess

Etableringen av Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene og innføringen av unike organisasjonsnummer for næringsliv og offentlig forvaltning i 1995, var på mange måter en oppfølging av suksessen med fødselsnummer for borgerne. Fødselsnummeret ble innført i 1964 og hadde 50-årsjubileum i fjor (Samfunnsspeilet 1/2015).

Innføringen av et felles identifikasjonsnummer, etableringen av et enhetsregister og samspillet om grunddata, lå helt i front av utviklingen og vakte internasjonal oppsikt på den tida. Senere har enhetsregistertankegangen dannet mal for en rekke tilsvarende registerprosjekter internasjonalt.

Organisasjonsnummeret har blitt et uunnværlig hjelpemiddel til å utveksle og stille sammen opplysninger på tvers av ulike registre, noe som har fått stor betydning for effektiviseringen innen offentlig forvaltning, privat sektor og ikke minst for datainnhenting til SSBs statistikk- og forskningsvirksomhet.

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

Uten å ha konkrete regneeksempler vil vi hevde at samfunnet har kunnet ta ut store gevinster ved bruk av organisasjonsnummeret. Dette gir store besparelser for det offentlige og for den enkelte, blant annet ved bortfall av eller nedgang i oppgaveplikter gjennom gjenbruk og flerbruk av allerede innsamlet informasjon. Banker, arbeidsgivere m.m. rapporterer gjeld, formue, inntekter og renteutgifter direkte til Skatteetaten. Skatteetaten kobler informasjon fra de ulike kildene ved hjelp av fødselsnummer og organisasjonsnummer, og sender ut ferdig utfylt selvangivelse til skatteyttere/skattepliktige. Svært mange trenger ikke gjøre noen endringer eller tillegg på selvangivelsen. En slik forenkling vil ikke være mulig uten unike identifikatorer.

Å lette oppgavebelastning for næringslivet har vært et vesentlig politisk mål uansett regjering. Det er derfor gjennomført og satt i gang en rekke samordningsarbeider og forenklingsprosjekter der hovedmålet er å redusere oppgavebelastning. Her skal blant annet nevnes utviklingen av ulike tjenester i Altinn, arbeidet med digital kommunikasjon, informasjonsforvaltning og digital kontaktinformasjon for virksomheter.

En særs viktig milepæl i arbeidet for felles innrapporteringer fra næringslivet er A-ordningen, som trådte i kraft 1. januar 2015. Virksomhetene rapporterer digitalt, på månedlig basis, om ansettelse, arbeidsforhold, lønn m.m. til Skatteetaten, NAV og SSB. Denne innrapporteringen bygger på knytningene mellom arbeidsgiver, bedriftene og de ansatte med tilhørende organisasjonsnummer og fødselsnummer.

I samband med forprosjektet for Enhetsregisteret ble det foretatt en grov beregning av de besparelser man kunne forvente å oppnå i næringsliv og forvaltning, dette som følge av opprettelsen av Enhetsregisteret basert på laveste estimat. Besparelseeestimater for næringslivet ble anslått til 130 millioner

kroner årlig, økende til 210 millioner kroner etter fem år. For forvaltningen; estimert til 20 millioner kroner første året, økende til 30 millioner kroner etter fem år.

Uten å ha funnet noe materiale som viser dette, vil vi hevde at gevinsten er mange ganger større. Dette basert blant annet på at det foretas om lag 50 millioner oppslag mot Enhetsregisteret årlig der en slipper å etterspørre informasjonen fra enheten.

De totale etableringskostnadene ble den gang beregnet til mellom 34,1 og 47,1 millioner kroner, avhengig av om deler av etableringen baseres på innsats fra Brønnøysundregistrene og samarbeidende parter samt ekstern innsats, eller om hele etableringen settes bort til ekstern leverandør basert på markedspriser.

13. Administrative data viktige for SSB

For SSB utgjør administrative datakilder hovedgrunnlaget for statistikkproduksjonen. Registerkoblinger basert på utnyttelsen av person- og organisasjonsnummersystemene gjør at SSB effektivt kan utnytte dette enorme datatilfanget til beste for det norske samfunn. Behovet for og etterspørselen etter strukturerende og sammenfattende informasjon øker kraftig. Nettopp her har SSB sin hovedoppgave og sin styrke gjennom å kombinere data fra en rekke kilder, for så å lage en sammenhengende og sammenfattende statistisk beskrivelse på tvers i samfunnet og over tid. En rekke opplysninger hentes fra andre administrative datasystemer som nytter organisasjonsnummer framfor å innhente opplysninger fra den enkelte næringsdrivende.

Et sentralt stikkord er det *arkivstatistiske system som, den gangen idéen ble presentert, kunne sies å være et uttrykk for visjonen om framtidens brukerorienterte, universelle statistikkssystem.*

Idéskaperen var Svein Nordbottens, ansvarlig for informasjonsteknologi og informasjonssystemer i SSB. Tanken kan spores tilbake til hans innlegg på det nordiske statistikermøtet i 1960. Nordbotten definerte der et arkivstatistisk system som *"en statistikkproduksjon hvor innsamling av grunnmateriale foregår kontinuerlig og uavhengig av de tradisjonelle statistiske fagområder og tellingstidspunkter, og hvor bearbeidningen av det arkiverte materiale foretas etter hvert som behovene oppstår og uavhengig av innsamlingen."*

Kjernen i det "arkivstatistiske system" var en infrastruktur av basisregistre og unike, offisielle ID-nummer til bruk i administrativ saksbehandling og statistiske undersøkelser.

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

For forsknings- og analysevirksomhet gir slike data store muligheter. Dette gjelder rene tverrsnittsdata, men ikke minst at en også kan bygge opp data som beskriver livsforløp for de enheter som inngår i de statistiske populasjonene. Samsvarende identifikasjonsnummer på tvers av registre har muliggjort mange interessante forsknings- og analysearbeider.

Etableringen av Enhetsregisteret har ført til en betydelig kvalitetsheving i Bedrifts- og foretaksregisteret når det gjelder omfang og datainnhold. SSB kunne derfor tidlig kutte ut den årlige næringsundersøkelsen på om lag 150 000 skjemaer med formål å vedlikeholde eget register. Samspillet har også gitt et mer systematisk og løpende vedlikehold, noe som er spesielt viktig for statistikkene som gjelder konjunkturindikatorer.

Når det gjelder bruken av Enhetsregisteret, skal spesielt utviklingen av foretaksdemografien framheves. Denne omfatter oversikt over etablering av ny virksomhet, hvorvidt virksomhetene overlever og i

så fall hvor lenge og om de vokser, hvilken profil det er på de ansatte bl.a. aldersprofiler samt andel kvinner i ledelse og styrer.

En utfordring for SSB ved bruk av administrative datakilder, er at enhetene i de forskjellige datasystemene er ulike. De kan være ulikt identifisert, har ulike inndelinger/har ulikt aggregeringsnivå, eller at enheter i et system ikke gjenfinnes i et annet. Datautveksling mellom registrene har derfor blitt vesentlig vanskeliggjort. Avvikende registreringsperioder og forsinket eller sviktende meldingsgang har gjort det nødvendig for SSB å drive med egen datainnsamling, særlig innen næringsstatistikkene.

Entydig identifisering og felles nummertildeling i Enhetsregisteret, samt samordningen innenfor enhetsområdet, har klart bidratt til å redusere denne type problemer.

14. SSBs ansvar i Enhetsregisteret

SSBs erfaringer med bruk av administrative datasystemer har vist at statistikkene er ganske sårbare overfor endringer i omfang og innhold i registrene, og også gjennom prioriteringer av ressursbruken hos de administrative myndighetene.

I arbeidet med Enhetsregisteret valgte SSB en proaktiv holdning gjennom å ta mer direkte ansvar både i planprosessen og i driften, blant annet for de deler av Enhetsregisteret som var spesielt viktige for SSB. Dette gjaldt bedriftsenheten, næringskoden (NACE), sektorkoden (juridisk enhet), tallet på ansatte og offentlig forvaltning.

For offentlig forvaltning var ansvaret å avklare hvordan strukturen skulle se ut, sørge for å legge enhetene tilpasset denne strukturen inn i Enhetsregisteret, og få etablert et hensiktsmessig oppdateringsregime. Det var en forutsetning at forvaltningen selv tok ansvar for et løpende vedlikehold.

Arbeidsdelingen i samspillet har gjennomgått endringer underveis, dels som et resultat av den teknologiske utviklingen, og dels som et resultat av hva en i samspillet har kommet fram til vil være mest effektivt, ikke minst for enhetene selv. Brønnøysundregistrene har fått et betydelig utvidet ansvar blant annet for registrering av bedriftsenheten (virksomheten) og for fastsetting av næringskoden. SSB har fortsatt ansvaret for offentlig forvaltning, for såkalte store enheter, det vil si enheter med flere enn 19 ansatte og/eller flere enn tre bedrifter (virksomheter), samt for utvalgte næringer.

Arbeidsdelingen er imidlertid for komplisert til å kunne kommuniseres utad for å få registreringsenheter til å styre registreringer/meldinger, enten til Brønnøysundregistrene eller til SSB. Hovedprinsippet nå er at alle endringer meldes digitalt ved innsending av Samordnet registermelding i Altinn. Meldingen går direkte til Brønnøysundregistrene, og fordelingen av arbeidet skjer i etterkant. En tilsvarende digital løsning for bedriftsnivået (virksomhet) og offentlig forvaltning er under utarbeiding i Brønnøysundregistrene.

15. Samordnet registermelding – først på papir og så på nett

Næringslivet ventet seg en lettere skjemahverdag med innføringen av Enhetsregisteret. Det er lite som irriterer mer på dette området enn at ulike etater spør etter de samme opplysningene. Det ble derfor utviklet en felles blankett, Samordnet registermelding, med spørsmål for alle de tilknyttede registrene, med ett tillegg for spesielle forhold i forbindelse med moms. Blanketten ble sett på som en klar forenkling av gjeldende registreringsordninger, med mindre overlapping og mer presise spørsmål.

Blanketten var en første form for felles papirbasert innrapportering fra næringslivet og deling av informasjon mellom offentlige etater, dels felles grunndata og dels spesifikk informasjon om merverdiavgift. Skjemaet, som består av åtte sider med mellom 200 og 300 felter og en medfølgende brukervei-

ledning på 24 sider, ble etter hvert karakterisert som et av de mest omfattende og kompliserte skjemaene i staten.

En betydelig enklere og digital løsning, «Nettbasert registrering», ble våren 2003 satt i drift som det første elektroniske skjemaet bygget på ELMER-prinsippene. Kort fortalt går det ut på at utfyller skal slippe å bli presentert for en mengde spørsmål som ikke er relevante. Velges organisasjonsformer som delt ansvar (DA), Ansvarlig selskap (ANS) eller Enkeltpersonforetak (ENK), slipper en spørsmål som bare angår aksjeselskaper. Opplysninger, som allerede finnes i Enhetsregisteret, hentes fra registeret og preutfylles i skjemaet.

I tillegg er det kontekststøttede skreddersydde hjelpetekster. Der det er nødvendig peker hjelpeteksten til lovverket som regulerer det aktuelle temaet. Det som virkelig gjorde Nettbasert registrering til et av de mest avanserte skjemaene på nettet, var de automatiske kontrollmekanismene. Disse sjekket mer enn at alle nødvendige felt var fylt ut. Kontrollene innbefattet også langt på vei om utfyllingen var i henhold til lovverket.

Forenklingen har ført til en klar nedgang i blanketter som må returneres grunnet feilføring, og mindre saksbehandling gjennom at opplysninger er bedre kontrollert og kan legges inn i Enhetsregisteret tilnærmet automatisk.

16. Samarbeidsforum for Enhetsregisteret

Samspill og *samarbeid* er to nøkkelord som knyttes til suksessen med Enhetsregisteret, og Samarbeidsforum for Enhetsregisteret har en viktig rolle her. Forumet ble etablert som en del av oppstarten av Enhetsregisteret i 1995, og er en videreføring av det gode samarbeidet som pågikk mellom alle relevante etater og institusjoner under forberedelsene til og etableringen av Enhetsregisteret.

Samarbeidsforumet har som mandat å arbeide for et best mulig samarbeid, et godt samspill samt tiltak for samordning og forenkling rundt Enhetsregisteret herunder gjenbruk av grunndata. Dette for å bidra til god datakvalitet, sikker identifikasjon, effektiv registerdrift og dekning av ulike brukerbehov hos det enkelte tilknyttede register. Dette til beste for næringslivet, offentlig sektor, Enhetsregisterets ulike brukere i samfunnet samt de registrerte enheter selv.

I sitt arbeid legger forumet vekt på strategiske forhold knyttet til hovedtrekk i utviklingen framover og å avklare utfordringer en står foran på registersiden. Et viktig og strategisk element i arbeidet med kvalitet er å trekke flest mulig relevante deltakere inn i et felles opplegg for oppdatering og kvalitets-sikring av informasjoninnholdet.

Forumet skal også fungere som rådgiver og pådriver utad overfor offentlige etater og private aktører der dette er hensiktsmessig. I tillegg til å bidra til avklaring av ulike problemstillinger, skal forumet fungere som en informasjonskanal registeretatene i mellom, samt være en arena for diskusjoner, idéutveksling og kreativ tenkning.

Fra 2009 inngikk også Statens Kartverk (Matrikkelen og Tinglysing), samt at Sentralkontoret for Folkeregistrering deltar når arbeidet med moderniseringen av Folkeregisteret og identitetsforvaltning av personer er tema. Videre er forumet aktivt når det gjelder grunndataforvaltning og registerspørsmål overfor SKATE (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning).

17. Hva blir viktig framover

Brønnøysundregistrene har som mål å tilrettelegge for forenkling, innovasjon, næringsutvikling og verdiskapning.

Gode grunndata er et vesentlig bidrag til moderniseringen av offentlig sektor. Når allerede innrapporterte data deles på tvers og inngår direkte i saksbehandlingen, oppnås en bedre og mer effektiv service for borgere og virksomheter. Slik deling gir gevinster som kan anvendes på andre prioriterte områder og oppgaver.

En åpen og ensartet praksis for viderebruk av grunndata har imidlertid også stor verdi for privat sektor. Dels fordi virksomheter bruker disse data i interne prosesser, og dels fordi informasjonen i de offentlige data kan utnyttes til helt nye typer av digitale produkter og løsninger.

«Åpne data» står sentralt og kjennetegnes ved at de er tilgjengelig for alle i et digitalt maskinlesbart format, gratis og fritt til gjenbruk, viderebruk og distribusjon. I tillegg gis næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til data på en slik måte at de enkelt kan brukes i nye sammenhenger.

Sentralt står også videreutvikling av digitale tjenester. Eksempel på dette er elektronisk stiftelse av aksjeselskap. Fordelen er at det ikke er nødvendig å møtes for å stifte og skrive under og det er gjenbruk av opplysninger ved nyregistrering. Løsningen gir også bedre kvalitet ved registrering. Selskapet er stiftet når alle har signert og stiftelsesdokument sendt ut.

I digital kommunikasjon er det behov for en felles strategi og felles anbefalinger for hvordan dette i praksis skal gjøres. Det offentlige bør ha en ensartet tilnærming til bruken av varslingstjenesten og meldingsboksen, samt utleggingen av meldinger for å unngå for mange varsler. Videre er det viktig å få etablert digital kontaktinformasjon for alle enheter i Enhetsregisteret og i Altinn.

Digital kommunikasjon skal kunne initieres ved behov fra begge parter ved gode ordninger for toveis-kommunikasjon og dialogfunksjoner. Kanaler for digitale henvendelser/rapporteringer er ofte etablert i form av tjenester gjennom Altinn, eller ved bruk av kanaler som er annonsert på etatens hjemmesider. Det er helt avgjørende å ha de næringsdrivende med på løsningene og differensiere disse, siden næringslivet består av noen få «store» og en stor mengde «små» enheter.

Det er gitt tydelige politiske styringssignaler om å styrke informasjonsforvaltningen i hele offentlig sektor. SSB, som mange andre offentlige institusjoner, har som mål å effektivisere virksomheten gjennom å sørge for enda bedre orden i sitt datagrunnlag. Dette vil bidra til at datainnsamlingen kan skje mer effektivt, og at gjenbruk av tilgjengelig informasjon forenkles. God informasjonsforvaltning er også et viktig fundament for videreutviklingen av samordnede digitale løsninger på nasjonalt nivå.

En helhetlig informasjonsforvaltning vil innebære at data om ett og samme område/tema bare skal finnes ett sted. Dette for å sikre samordnet og konsistent bruk av data som gjenbrukes av mange basert på de samme prinsipper og definisjoner. Det betyr at informasjonen og kunnskapen, om de dataene som behandles systematisk, bygges opp og tas vare på gjennom arbeidsprosessene.

Samarbeidsforum har kommunereformen i fokus siden reformen direkte angår grunndataregistrene og involverer forumets deltakende parter. En reform av det omfang som regjeringen har lagt opp til gir utfordringer for mange av de involverte partene. Det er derfor viktig at det tas nødvendige initiativ ute i etatene for å være godt forberedt. Forumet har merket seg at stortingsproposisjonen ikke har gått inn på problemstillinger knyttet til IKT i kommunene og staten, noe som kartleggingen så langt viser er av de større utfordringene. De første endringene vil tre i kraft fra 1. januar 2017.

En sentral oppgave framover når det gjelder jubelanten, vil være å sikre at Enhetsregisteret er godt tilpasset et heldigitalt samfunn.

Det skal være en 20-års markering av Enhetsregisteret i Brønnøysund 30. september 2015 der følgende tidsaktuelle tema står på programmet:

- Felleskomponenter og forenkling for brukerne – to sider av samme sak. Om SKATEs arbeid med felleskomponenter og fellesløsninger for økt digitalisering av forvaltningens tjenester til beste for brukerne.
- Hvordan kan Samarbeidsforum bidra til at SKATE lykkes i å skape gode og brukervennlige fellesløsninger?
- Informasjonsforvaltning – et stort fellesløft i forvaltningen. Hvordan vil brukerne merke effekten?
- Arbeidet med ny Altinnstrategi
- Er Enhetsregisteret tilpasset et heldigitalt samfunn? Digital kontaktinformasjon og fullmakter for alle enheter i Enhetsregisteret er et viktig skritt på veien.
- Refleksjoner rundt fremtidige behov for tilpasninger og videreutvikling i ER-samspillet.

Statistisk sentralbyrå

Postadresse:
Postboks 8131 Dep
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no
Internett: www.ssb.no
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9211-8 (elektronisk)



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway