

20 år

siden
Enhetsregisteret
ble etablert

20-års jubilent med suksess

Innføring av organisasjonsnummer og etablering av Enhetsregisteret 1. mars 1995 gjorde innsamlingen av informasjon om næringslivet både enklere enhetlig og mer effektiv å bruke. Ordningen vekket internasjonal oppmerksomhet og har dannet mal for tilsvarende prosjekter i flere land. Innføringen av organisasjonsnummeret har gitt store gevinster for samfunnet, den enkelte og for Statistisk sentralbyrå.

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).

Felles identifikasjonsnummer, nytt enhetsregister og samspill om grunndata lå i front av utviklingen og vakte internasjonal oppsikt på den tida. Senere har enhetsregistertankegangen dannet mal for en rekke tilsvarende prosjekter internasjonalt.

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 datainnhenting til SSBs statistikk- og forskningsvirksomhet både mindre ressurskrevende og mer nøyaktig.

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 Nordbotten, 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, blant annet Estland, har fulgt i samme spor, noen raskere enn andre.

Store gevinster for samfunnet

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.



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

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 oppgavebelastningen for næringslivet har vært et vesentlig politisk mål uansett regjering. Det er derfor både gjennomført og satt i gang samordnings- og forenklingsprosjekter for å gjøre oppgavebelastningen mindre. Her skal blant annet nevnes utviklingen av ulike tjenester i Altinn, arbeidet med digital kommunikasjon, informasjonsforvaltning og digital kontaktinformasjon og fullmakter 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, basert på laveste estimat. For næringslivet ble det anslått til 130 millioner kroner årlig, økende til 210 millioner kroner etter fem år. For forvaltningen ble besparelsen 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 skulle bygge på innsats fra Brønnøysundregistrene og samarbeidende parter samt ekstern innsats, eller om hele etableringen skulle settes bort til ekstern leverandør og ut fra markedspriser.

Viktig for SSB

For SSB utgjør administrative datakilder hovedgrunnlaget for statistikkproduksjonen. Registerkoblinger ved bruk av person- og organisasjonsnumre gjør at SSB effektivt kan bruke dette enorme datatilfanget. Behovet for og etterspørselen etter strukturert 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.

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 enhetene som inngår i de statistiske populasjonene. Samsvarende identifikasjonsnummer på tvers av registre har muliggjort mange interessante forsknings- og analysearbeider.

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.

Samtidig har etableringen av Enhetsregisteret ført til betydelig bedre omfang og datainnhold i Bedrifts- og foretaksregisteret. SSB kunne kutte ut sin årlige næringsundersøkelse på om lag 150 000 skjemaer som ble brukt til å vedlikeholde eget register. Samspillet har også gitt et mer systematisk og løpende vedlikehold av populasjon og datainnhold, noe som er spesielt viktig for konjunkturindikatorer.

Utfordringer for SSB ved utnytting av administrative datakilder, er at enhetene i de forskjellige datasystemene er ulike. De kan være ulikt identifisert, ha ulike inndelinger, ha ulikt aggregeringsnivå, eller det kan være at enheter i et system ikke gjenfinnes i et annet. 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. Samordningen gjaldt spesielt underenhetene i Arbeidsgiverregisteret der ansatte innrapporteres. Inntil da manglet disse enhetene entydig identifikasjon og ble bare nummerert fortløpende med tre siffer lagt til arbeidsgivernummeret. Den nye inndelingen ble basert på SSBs Bedrifts- og foretaksregister.

For SSB var hovedgrunnen til bruken av underenheten bedrift at statistikkene skulle fange opp aktiviteten både geografisk og etter næring/bransje.

Lov om Enhetsregisteret

Lov om Enhetsregisteret ble vedtatt av Stortinget 3. juni 1994. Det er tatt inn en egen formålsbeskrivelse i loven.

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.

Organisasjonsnummeret

Det nye organisasjonsnummeret bestående av ni siffer bygges på foretaksnummeret i Foretaksregisteret. Alle som blir registrert i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret får tildelt et organisasjonsnummer. Nummeret er nøkkelen til opplysningene som er lagret om enhetene i Brønnøysundregistrene. Organisasjonsnummeret står på forretningsdokumenter til alle i Enhetsregisteret og er tilgjengelig for allmenheten. Det framgår ikke av organisasjonsnummeret hvilken type enhet det gjelder, f.eks. om det er en underenhet (bedrift).

Omleggingen fra det tidligere foretaksnummeret på sju siffer til det nye organisasjonsnummeret på ni siffer ble gjennomført uten vesentlige utfordringer for brukerne. Nummeret er i dag en selvfølgelig del av næringslivets formelle identitet, på samme vis som fødselsnummeret er det for borgerne.

Hvis registrert i Foretaksregisteret

Skal alltid stå på forretningsdokumenter for registrert AS og norsk filial av utenlandsk foretak. Frivillig for andre i Foretaksregisteret. (Anbefalt OVER eller FORAN org.nr.)

Foretaksregisteret
NO 987 654 321 MVA

Organisasjonsnummer (ni siffer)
på alle forretningsdokumenter

Norsk landkode
(NO) anbefales til
internasjonal
korrespondanse

Hvis registrert i
merverdiavgiftsmanntallet
MVA skal alltid stå BAK
organisasjonsnummeret på
salgsdokumenter

Fra veiledningen på Altinn.

Hva blir viktig framover?

Gode grunndata er et vesentlig bidrag til moderniseringen av offentlig sektor. Når allerede innrapporterte data deles på tvers og inngår direkte i saksbehandling, 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 videre bruk av grunndata har imidlertid også stor verdi for privat sektor. Dels fordi virksomheter bruker disse dataene i interne prosesser, og dels fordi informasjonen i 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, videre bruk 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. Selskapet er stiftet når alle har signert og stiftelsesdokument er sendt ut.

I digital kommunikasjon bør det være felles anbefalinger for hvordan dette skal gjøres i praksis. 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.

Digital kommunikasjon skal kunne initieres ved behov fra begge parter, ved gode ordninger for toveis-kommunikasjon og dialogfunksjoner. 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 eget 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.

Samarbeidsforum for Enhetsregisteret har kommunereformen i fokus siden reformen direkte involverer forumets parter. En reform av det omfanget som regjeringen legger opp til vil kunne gi utfordringer for mange av de involverte. Det er derfor viktig å være godt forberedt. De første endringene vil tre i kraft fra 1. januar 2017.

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

Hvem sto bak?

Det norske næringslivet var en aktiv pådriver bak etableringen av Enhetsregisteret. Både Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå (SSB) spilte en sentral rolle i prosessen.

Bakgrunnen var for dårlig oversikt og for lite samordning av offentlige næringslivsregistre, noe som ble et stadig voksende problem på 1970- og 1980-tallet. Virksomheter var registrert og identifisert ved forskjellige

nummerserier i de ulike etaters registre. Det fantes ingen felles identifikasjon av enhetene som inngikk i de offentlige registrene.

Offentlig sektor hadde mangelfullt samordnede rutiner for innrapportering og utveksling av informasjon. Kostnadene ble unødige høye både for næringslivet og for offentlig forvaltning.

NOU 1988:15, «Samspill om grunndata», foreslo et bedre samarbeid mellom offentlige myndigheter. En arbeidsgruppe ledet av Finansdepartementet foreslo i 1992 å etablere et nytt register over juridiske enheter – Enhetsregisteret. Et sentralt punkt var at det skulle legges til Brønnøysundregistrene.

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. Finansdepartementet fikk det forvaltningsmessige ansvaret.

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.

Registeret skulle være i produktiv drift fra 1. mars samme år.

Stortingsbehandlingen

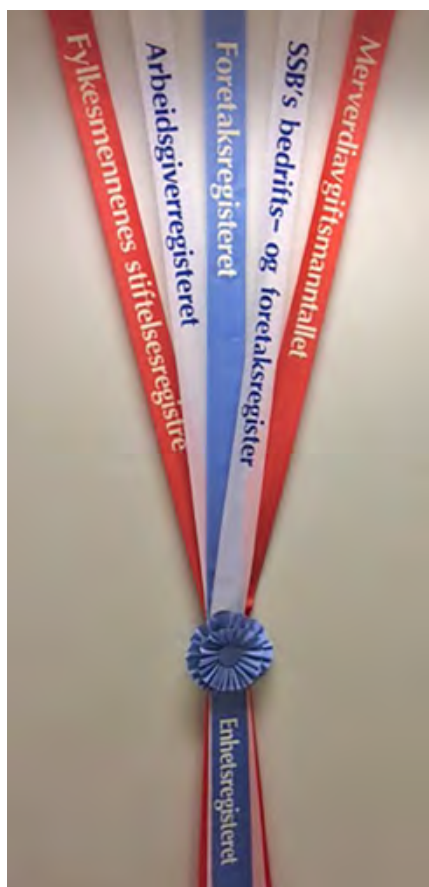
Det var bred enighet i Stortinget om behovet for et enhetsregister og om målene med registeret. Flertallet ville imidlertid ha et mindre omfattende register enn det regjeringen gikk inn for, og ønsket å skjerme utvalgte opplysninger fra fri avgivelse. Resultatet kom som en avveining av behovet for forenkling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

Det var enheter i de såkalte tilknyttede registre; Arbeidsgiverregisteret (Riks-trykdeverket/NAV), Foretaksregisteret (Brønnøysundregistrene), Stiftelsesregistrene (Fylkesmennene), Merverdiavgiftsmanntallet (Skatteetaten) og Bedrifts- og foretaksregisteret (SSB) som fikk registreringsplikt i Enhetsregisteret og organisasjonsnummer. Register over upersonlige skatteyttere (Skatteetaten) og Konkursregisteret (Brønnøysundregistrene) ble tilknyttede registre henholdsvis i 1998 og 2008.

Stortinget gjorde ingen endringer i innholdet 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 telefonopplysninger.

Loven ble endret i 2005 da begrensningen av tilgangen til de tidligere skjermede opplysningene bortfalt.

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



Båndene som ble knyttet sammen ved åpningen av Enhetsregisteret 1. mars 1995. De henger fortsatt i Brønnøysundregisterets lokaler. Foto: Jan O. Furseth.

ble de viktigste grunndataopplysningene tilgjengelig fra en kilde – Enhetsregisteret. Det ble også gjort vedtak om at alle registre i offentlig forvaltning er pliktige til å bruke Enhetsregisteret og organisasjonsnummer.

SSBs rolle i etableringen

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.

Arbeidet ble ledet av SSB med deltaking fra berørte etater som Fylkesskattekontorene for Merverdiavgiftsmanntallet og de lokale trygdekontorene for Arbeidsgiverregisteret.

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.

Sør-Trøndelag ble valgt fordi fylket faktisk gir et 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.

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. 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.

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 enhet fikk. Dette var første og eneste gang prosjektet måtte plage de registrerte selv som et bidrag til etableringen og kvalitetssikringen av Enhetsregisteret.

SSBs ansvar

SSBs tidligere 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 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.

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

Samarbeidsforum for Enhetsregisteret

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.

Fra 2009 inngikk også Statens Kartverk (Matrikkel og Tinglysing), samt at Sentralkontoret for Folkeregistrering deltar når arbeidet med moderniseringen av Folkeregisteret og identitetsforvaltning av personer er tema.