



Forprosjektrapport

*Integrasjonsløsning for sentrale datasystemer i
frivillige organisasjoner og Frivillighetsregisteret*

30.08.2011

Innhold

1. Innledning.....	4
1.1. Mandat og forankring	4
1.2. Berørte parter	4
1.3. Konklusjoner	5
2. Bakgrunn og muligheter	6
2.1. Bakgrunn	6
2.1.1. Opprettelsen av Frivillighetsregisteret	6
2.1.2. Registrering i Frivillighetsregisteret	7
2.1.3. Grunnlag for en integrasjonsløsning	8
2.2. Gevinster ved en integrasjonsløsning	9
3. Mål og problemstillinger	11
3.1. Mål og delmål	11
3.2. Automatiserings- og integrasjonsgrad	11
3.3. Flersporsløsning	13
3.4. Datautveksling	13
3.5. Systemmeldinger	15
3.6. Autentisering og digital signatur	15
3.7. Relasjonelle tilknytninger	17
3.8. Regelverk	17
4. Forslag til tiltak	20
4.1. Gjennomføring av et pilotprosjekt	20
4.2. Overordnet kravspesifikasjon for integrasjonsløsning	20
4.2.1. Datautveksling	21
4.2.2. Systemmeldinger	23
4.2.3. Digital signatur	23
4.2.4. Regelverk	24
4.3. Andre tiltak	24
4.4. Oppsummering av modellene	26
5. Organisering av pilotprosjektet	27
5.1. Prosjektstyring og finansiering	27
5.2. Forslag til framdriftsplan	28
5.3. Økonomi og budsjett	29
6. Kilder og litteraturliste	31
6.1. Akademiske kilder	31
6.2. Offentlige utredninger, lover og forskrifter mv.	31
6.3. Andre kilder; veiledere, rundskriv, høringssvar mv.	31

Vedlegg 1 – Mandat for forprosjektrapporten.....	33
Vedlegg 2 – Oversikt over registreringsdata for Enhetsregisteret	34
Vedlegg 3 – Valg av medlemssystemer til pilotprosjekt.....	36

Rapporten er avgitt 30. august 2011

Forfatter: Inge Carlén

Oppdragsgiver: Frivillighet Norge

1. Innledning

Frivillighetsregisteret har ikke fungert slik som det ble lovet. Frivillighet Norge ønsker et register på frivillighetens premisser, og har derfor laget denne forprosjektrapporten for å legge grunnlaget for et pilotprosjekt for en integrasjonsløsning mellom nasjonale frivillige organisasjoners datasystemer og Frivillighetsregisteret. Prosjektets mål er å forenkle de frivillige organisasjonenes samhandling og kommunikasjon med offentlige myndigheter, i tråd med de målene som ble satt for Frivillighetsregisteret da dette ble opprettet. Prosjektet er avgrenset til å omhandle de frivillige organisasjonene som benytter et sentralt datasystem for sitt organisasjonsarbeid.

Arbeidet med rapporten er hovedsakelig basert på dokument- og kildeanalyser, samt på innspill fra prosjektets styringsgruppe. Rapporten tar for seg en innledende situasjonsanalyse med bakgrunnsinformasjon, samt en redegjørelse for aktuelle problemstillinger og muligheter for en integrasjonsløsning. Deretter følger en beskrivelse av konkrete tiltak som bør iverksettes for å nå de skisserte målene, samt forslag til organisering av et pilotprosjekt.

Forprosjektrapporten er finansiert av Kulturdepartementet, og utarbeidet av Frivillighet Norge i samarbeid med Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). Underveis har det vært dialog med Brønnøysundregistrene.

1.1. Mandat og forankring

Forprosjektets mandat og rammer er fastsatt av Kulturdepartementet i brev til Frivillighet Norge av 9. mai 2011. Arbeidet med rapporten er forankret i Frivillighet Norges nettverksgruppe "Statens forhold til de frivillige organisasjonene," samt gjennom en egen styringsgruppe med representanter fra Frivillighet Norge, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF). Mandatet fra Kulturdepartementet er å finne som *vedlegg 1* til denne rapporten.

1.2. Berørte parter

Parter som blir berørt av et pilotprosjekt for en integrasjonsløsning er først og fremst de med tilknyttede interesser til Frivillighetsregisteret, herunder offentlige myndigheter og frivillig sektor. Fra frivillig sektor gjelder dette sentralleddene, regionalleddene og lokalleddene til de frivillige organisasjonene som benytter et sentralt datasystem som kan utvides med en integrasjonsløsning, ettersom de utgjør registreringssubjektene for Frivillighets- og Enhetsregisteret.

Fra offentlige myndigheter er Brønnøysundregistrene berørt i sin kapasitet som registerfører for Frivillighets- og Enhetsregisteret, samt som hovedansvarlig for Altinn-portalen. Videre er Kulturdepartementet berørt ettersom de har ansvar for Frivillighetsregisterloven, mens Nærings- og handelsdepartementet er berørt som ansvarlig for Enhetsregisterloven og for Brønnøysundregistrene. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er også berørt gjennom sin rolle som koordinator for det digitale fornyingsarbeidet i forvaltningen. En integrasjonsløsning vil være et forenklingstiltak rettet mot frivillig sektor og vil således favne inn under departementets ansvarsområde.

1.3. Konklusjoner

Denne rapporten legger grunnlaget for og anbefaler gjennomføringen av et pilotprosjekt som har som formål å utvikle en integrasjonsløsning. Løsningen skal ha som hovedmål å forenkle de frivillige organisasjonenes arbeid med registrering i Frivillighets- og Enhetsregisteret, samt å styrke registerets funksjon som samordningsinstans mellom frivillig og offentlig sektor.

Rapporten konkluderer med at integrasjonsløsningen må ta sikte på å inkludere flest mulig organisasjoner og datasystemer, og anbefaler derfor en tosporsløsning der man utarbeider mulighet for både full og delvis integrasjon mot registrene. En forutsetning for pilotprosjektet er at det foretas nødvendige tilpasninger i relevante regelverk, slik at man får på plass en mest mulig smidig, forenklende og effektiv integrasjonsløsning.

Videre anbefales det at pilotprosjektet igangsettes i september i 2011 med en lansering av funksjonell og ferdig testet løsning før sommeren 2012. Prosjektet må i hovedsak finansieres med offentlige midler, men flere av tiltakene forutsetter også en betydelig egeninnsats fra de frivillige organisasjonenes side.

2. Bakgrunn og muligheter

Nedenfor gjengis bakgrunnen og historikken for forprosjektet og de tilhørende problemstillingene som faller inn under det. Gjennomgangen tar utgangspunkt i de opprinnelige målene for Frivillighetsregisteret gjengitt i bakgrunnsdokumentasjonen for opprettelsen av dette, sett opp i mot målene som er nådd så langt. Kapittelet viser også hvordan en integrasjonsløsning mot datasystemene til nasjonale frivillige organisasjoner kan bidra til å realisere målene med Frivillighetsregisteret.

2.1. Bakgrunn

2.1.1. Opprettelsen av Frivillighetsregisteret

Frivillighetsregisteret ble nevnt som et mål for regjeringen Stoltenberg II allerede i den første Soria Moria-erklæringen fra 2005.¹ Selve opprettelsen av registeret skjedde med bakgrunn i en offentlig utredning ledet av professor Geir Woxholt (Woxholt-utvalget).²

Registeret kom som et tilsvarende på krav om forenkling av rapportering til det offentlig for frivillige organisasjoner. Kravet kom fra flere sentrale aktører i frivillig sektor, herunder Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og Frivillighet Norge.³ Fra regjeringens side var registeret også et viktig grunnlag man ville ha på plass i forbindelse med implementering av en ny ordning for fordeling av spillemidler fra Norsk tipping, kalt Grasrotandelen.⁴ Det har også vært forespeilet fra regjeringen at registeret skal benyttes for en ny ordning for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.⁵

Woxholt-utvalget trakk fram følgende som hovedfunksjoner for registeret:⁶

- *Opplysningsbank*: Registeret kan samle en rekke grunndata om frivillige organisasjoner på ett sted, og dermed gjøre opplysningene lettere tilgjengelig for myndighetene. Dermed kan man redusere transaksjonskostnadene i samarbeidet mellom organisasjonene og myndighetene.
- *Politikkutforming*: Registeret kan bidra til å forme frivillighetspolitikken framover, bl.a. med tanke på økt samordning med registeret som bidragende element,
- *Legitimering*: Registeret kan bidra til å gjøre frivillig sektor mer synlig som en tredje sektor mellom privat og offentlig sektor. Bidrar også til å styrke legitimiteten ovenfor myndigheter og private aktører som har relasjoner til frivillige organisasjoner.
- *Forskning*: Registeret vil forenkle forskning på frivillig sektor og gjøre det lettere å følge utviklingen av sektoren.

Basert på anbefalingene fra Woxholt-utvalget foreslo regjeringen en egen lov om register for frivillig virksomhet (Frivillighetsregisterloven), og loven ble vedtatt i Stortinget i juni 2007

¹ "Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09", s. 63.

² NOU 2006: 15, *Frivillighetsregister*

³ Jfr. bl.a. "Opprett frivillighetsregisteret no," <http://www.lnu.no/aktuelt/resolusjoner/but2005/opprett-frivillighetsregisteret-no/>

⁴ Ot.prp. nr. 11 (2008-2009), *Om lov om endringer i pengespilloven m.m. (grasrotandel)*, s. 2-3.

⁵ NOU 2006: 15, s. 7.

⁶ Ibid., s. 11 til 15

med ikrafttredelse 1. desember 2008.⁷ Registeret ble administrativt lagt under Brønnøysundregistrene og åpnet for registrering 2. desember 2008. Per 16. juni 2011 var totalt 23 476 enheter registrert i Frivillighetsregisteret. Dette utgjør ca. 21 % av et estimert antall på 112 500 frivillige organisasjoner i Norge.⁸ Woxholt-utvalget anslo selv at registeret i løpet av en etableringsperiode på 3 år (dvs. ved utgangen av 2011) ville ha en bestand på 60 000 enheter.⁹

2.1.2. Registrering i Frivillighetsregisteret

Foreninger, stiftelser og aksjeselskap som driver frivillig virksomhet kan i dag registrere seg i Frivillighetsregisteret. Det er ingen plikt til å registrere seg men registrering er nødvendig for tilgang til støtteordningen Grasrotandelen¹⁰. Kompensasjonsordningen for merverdiavgift for frivillige organisasjoner skal også knyttes til Frivillighetsregisteret.¹¹

Registrering i Frivillighetsregisteret betinger registrering i Enhetsregisteret.¹² Denne tilleggsregistreringen er en viktig komponent for organisasjonene da registrering i Enhetsregisteret medfører tildeling av et organisasjonsnummer. Organisasjonsnummeret styrker en organisasjons status som selvstendig rettssubjekt overfor en rekke parter, ikke minst næringslivet. Organisasjonsnummeret er også nødvendig for å kunne opprette bankkonto og få tildelt internettadresser (.no-domene), og kan i mange tilfeller være nødvendig ved søknad om tilskudd fra offentlige eller private aktører.

Saksbehandlingen for registrering forvaltes i dag av Brønnøysundregistrene som er utnevnt som registerfører for Frivillighetsregisteret. Registrering i Frivillighetsregisteret utløser et gebyr på hhv. kr 250 for førstegangsregistrering og 135 kr i påfølgende årsgebyr for hvert enkelt organisasjonsledd.¹³

Registeropplysninger

Opplysninger som er obligatoriske for registrering i Frivillighetsregisteret (registreringspliktige opplysninger) er:

- Kategori for aktivitets- og virksomhetsområde (etter klassifikasjoner utarbeidet av Kulturdepartementet).¹⁴ Tilhørighet til inntil tre kategorier kan registreres i prioritert rekkefølge.
- Tilknytning til en gruppe enheter (registrering av relasjonelle forhold).

Opplysninger som det er frivillig å registrere i Frivillighetsregisteret (registreringsberettigede opplysninger) er:

- Vedtekter¹⁵
- Regnskapsopplysninger (herunder årsberetning)
- Tilknytning til Grasrotandelen

⁷ LOV 2007-06-29 nr. 88: *Lov om register for frivillig virksomhet*.

⁸ NOU 2006: 15, s. 61 til 64.

⁹ Ibid. S. 49.

¹⁰ Jfr. <https://www.norsk-tipping.no/grasrotandelen/>

¹¹ Se bl.a. brev fra Kulturministeren til Frivillighet Norge av 16. juni 2009

¹² Jfr. Frivillighetsregisterloven § 5 og Enhetsregisterloven § 2, bokstav b.

¹³ Jfr. http://www.brreg.no/reg_gebyrer/

¹⁴ Dette er pt. basert på ICNPO-kategoriene, jfr. <http://www.brreg.no/frivillighet/kategorier.pdf>

¹⁵ Med spesifiserte minstekrav til innhold, jfr. Frivillighetsregisterloven § 6 annet ledd.

- Bankkontonummer (kreves for tilgang til Grasrotandelen)

I tillegg til de registreringspliktige opplysningene for registrering nevnt ovenfor tilkommer også kravene til registreringspliktig informasjon for registrering i Enhetsregisteret, herunder navn, adresse, formål, stiftelsesdato, styremedlemmer, daglig leder, prokura, signatur mm.¹⁶

I dag foregår rapporteringen fra de enkelte organisasjonsleddene, uavhengig av organisatoriske tilknytninger, og uten mulighet for avlasting fra sentralt til lokalt eller delegasjon av rapporteringsfullmakter. Alle underledd må selv registrere seg og signere sine registrerings- og endringsmeldinger til Frivillighets- og Enhetsregisteret. Registreringsbyrden og hoveddelen av kostnadene plasseres da på tusenvis av lokale organisasjoner med svært varierende grad av ressurser og kompetanse, uten at sentralleddene har anledning til å yte bistand utover enkel veiledning. Det primære målet for integrasjonsløsningen bør derfor være at sentralleddene, som besitter større ressurser og kvalitetssikrede data om sine underledd, kan stå for hele eller deler av registrerings- og endringsmeldingene for disse.

De fleste sentrale ledd i store og mellomstore organisasjoner benytter i dag et digitalt datasystem for å håndtere data om sine medlemmer og lokale og regionale lag. Selv om datasystemene varier i funksjonalitet og kompleksitet, utgjør de likevel generelt sett et godt datagrunnlag som rapporteringskanal til Frivillighets- og Enhetsregisteret. Store deler av grunndataene om underledd og deres tillitsvalgte finnes i mange av dagens systemer.¹⁷ Å bygge en integrasjonsløsning mellom disse og de nevnte registrene vil minke dobbeltføringene og arbeidet sentralleddene må utføre når de skal registrere sine underledd direkte. Dette vil også styrke datakvaliteten, da ajourhold av data i egne systemer blir harmonisert med registrene.

2.1.3. Grunnlag for en integrasjonsløsning

Frivillighetsregisteret ble etablert med bakgrunn i et ønske fra regjeringen og organisasjonene selv om forenkling av frivillige organisasjoners rapportering til offentlig myndigheter, samt som samordningsinstans for opplysninger om og forskning på frivillig sektor. Regjeringen uttalte følgende om hensikten med registeret i Ot.prp. nr. 55 (2006-2007):

“Målet til departementet med eit register for frivillig verksemd er å betra og forenkla samhandlinga mellom frivillige organisasjonar og offentlege styresmakter. Det kan spare både organisasjonane og det offentlege for unødvendig byråkrati og dobbeltarbeid, mellom anna i samband med offentlege tilskotsordningar til frivillig verksemd.”

Så langt har registeret kun blitt knyttet opp mot Grasrotandelen og det er forespeilet at registeret også skal være registreringsinstans for ordningen for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. Registeret har foreløpig ikke blitt benyttet i særlig grad av statlige og kommunale virksomheter. Registeret ble lansert uten å ha full funksjonalitet jfr. Frivillighetsregisterloven, da registrering av relasjonelle forhold (tilknytninger) mellom sentralleddet og underledd ikke var mulig før i juni 2010.¹⁸ Løsningen som i dag er på plass for registrering av relasjonelle forhold innebærer at kun sentralleddene kan melde inn slike tilknytninger, og da kun for enheter som allerede selv har

¹⁶ Jfr. Enhetsregisterloven §§ 4-7.

¹⁷ Jfr. undersøkelse gjennomført av Frivillighet Norge 13-31.1.2010

¹⁸ http://www.brreg.no/nyheter/2010/06/tilknytninger_fv.html

registrert seg i Frivillighetsregisteret. Den tekniske implementeringen er slik at sentralleddene må sende inn regneark der man oppgir alle sine underledd med tilhørende organisasjonsnummer. Brønnøysundregistrene benytter så dette for å oppdatere tilknytningene direkte i registeret. Kun 9 organisasjoner har så langt benyttet seg av muligheten til å registrere tilknytninger via denne løsningen.¹⁹

Frivillighet Norge har siden 2006 bedt om en ordning der sentralleddene kunne foreta en såkalt *en bloc*-registrering²⁰ av opplysninger om sine underledd som et forenklingstiltak.²¹ I tråd med disse ønskene kom det politiske lovnader i 2008 som tilsa at Frivillighetsregisteret skulle videreutvikles med tanke på bl.a. en *en bloc*-løsning, og daværende kulturminister Trond Giske uttalte at en "versjon 2.0" av registeret skulle være på plass i 2009.²² Dette har ikke blitt realisert. Antallet registrerte enheter i Frivillighetsregisteret har vokst siden opprettelsen, men utgjør fortsatt en lav andel av det estimerte totale antallet frivillige organisasjoner i Norge.

Ved å samarbeide med sentralleddene i organisasjonene, og gi disse et større eierskap til Frivillighetsregisteret, ligger det er stort potensial for at registeret i større grad kan oppnå de målene som er fastsatt for det. Videre bør dagens tungvinte dobbeltføring av data om underledd både hos organisasjonene og i Frivillighetsregisteret unngås. Den beste måten å realisere dette på er gjennom en integrasjonsløsning som knytter organisasjonenes datasystemer sammen med Frivillighetsregisteret.

2.2. Gevinster ved en integrasjonsløsning

Store gevinster kan realiseres gjennom en velfungerende integrasjonsløsning, spesielt med tanke på forenkling for frivillig sektor. Med dette på plass vil man også komme lengre i realiseringen av de funksjonalitetsmålene Woxholt-utvalget definerte for registeret.

Forenkling og mer tid til frivillig aktivitet

Først og fremst vil løsningen kunne medføre en betydelig reduksjon av ressursbruken på rapportering og oppfølging i de frivillige organisasjonenes lokale og regionale ledd, noe som vil frigjøre tid som kan gå til økt frivillig innsats. Det vil også ligge et stort forenklingspotensiale for organisasjonene og offentlig sektor dersom flere offentlige aktører tar registeret i bruk både for å hente informasjon om de frivillige organisasjonene, men også for å bruke registeret som informasjonskanal. En mulighet her kan f.eks. være å benytte registeret til rapportering av regnskapstall for ordningen for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner. I dag rapporteres det til ordningen via innsending av regneark.

Økt datakvalitet og bedre synliggjøring av frivillig sektor

Det er stor sannsynlighet for at et større antall underledd vil bli registrert enn i dag gjennom innsats fra sentralleddene, og dette kan bidra til en betydelig økning i antall registrerte enheter

¹⁹ Jfr. e-post fra Brønnøysundregistrene til Frivillighet Norge av 28. juli 2011.

²⁰ En løsning der sentralleddet kan registrere og ajourføre opplysningene om f.eks. sine lokallag og regionallag i blokk, slik at lagene selv slipper å registrere og oppdatere disse.

²¹ Jfr. Høringsuttalelse til forslag om register for frivillig virksomhet av 5. juni 2008, Frivillighet Norge.
<http://www.frivillighetnorge.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=541>

²² Jfr. <http://www.frivillighetnorge.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=1152>

fra dagens estimerte 21 % av frivillige organisasjoner i Norge. Videre vil sentralleddene ha en oppfølgings- og rapporteringsfunksjon for sine underledd som bidrar til større grad av korrekte og oppdaterte opplysninger i registeret. Registeret vil dermed gjenspeile frivillig sektor på en bedre måte enn dag.

Styrking av registeret som verktøy for forskning, politikkutforming og samhandling

Med en velfungerende integrasjonsløsning på plass vil organisasjonene selv bidra til økt datakvalitet og rapporteringsfrekvens til Frivillighetsregisteret, og dette vil styrke registerets funksjon som opplysningsbank og samordningsinstans for offentlige myndigheter og organisasjonene selv. Økt kvalitet og rapportering vil også styrke Frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret som grunnlagsmaterie for forskning. Videre vil dette gjøre Frivillighetsregisteret til et bedre verktøy for utforming av en treffsikker frivillighetspolitikk.

Forutsetninger for gevinstrealisering

Realisering av disse gevinstene er betinget av at offentlig sektor i større grad enn i dag tar Frivillighetsregisteret i bruk som et verktøy i samhandlingen med frivillig sektor. Et tiltak her kan være at det stilles krav internt i forvaltningen om at registeret skal brukes, framfor at forskjellige offentlige aktører utvikler sine egne rutiner og løsninger på siden av registeret. Dette vil være i tråd med den pågående satsingen på samordning og fellesløsninger internt i forvaltningen.

Det finnes allerede flere tilfeller der en rekke offentlige aktører enten ikke benytter registeret, eller forbeholder seg retten til å ikke gjøre det. Et eksempel er Skattedirektoratet som i forbindelse med endringer i fradragsordningen for gaver til frivillige organisasjoner, sendte krav til alle tros- og livssynsorganisasjoner i ordningen om innsending av vedtekter, slik at disse kunne vurderes på nytt. Her kunne direktoratet ha benyttet Frivillighetsregisteret, i det minste for de organisasjonene som allerede hadde registrert sine vedtekter der.

Gevinstrealiseringen er også betinget av at pilotprosjektet ender opp med en funksjonell løsning innenfor de rammer beskrevet i denne rapporten, hvor to parallelle spor utvikles slik at muligheten til bruk av denne åpnes for flest mulig organisasjoner.

3. Mål og problemstillinger

Problemstillingene knyttet til en integrasjonsløsning mot Frivillighetsregisteret kan i all hovedsak deles inn i to grupper: Tekniske og juridiske. I tillegg vil man ha økonomiske problemstillinger knyttet til rammene for et pilotprosjekt og mulighetsrommet en finansiering av dette gir.

Tekniske problemstillinger

Tekniske problemstillinger henspiller på de systemmessige kravene som må stilles til både en organisasjons datasystem og Frivillighetsregisteret for å skape en fungerende integrasjonsløsning. Dette vil bl.a. omfatte metoder for datautveksling, plattformvalg og autentiseringsløsninger.

Juridiske problemstillinger

Juridiske problemstillinger henspiller på de regelverksmessige hindrene som eventuelt ligger i veien for å oppnå optimale tekniske løsninger. Dette vil primært dreie seg om begrensninger som følger av Frivillighetsregisterloven og Enhetsregisterloven med sine respektive forskrifter.

Økonomiske problemstillinger

Som et tredje problemområde finner man finansiering og økonomiske ramme. Dette er dekket i kapittel 5 under organisering av pilotprosjektet. Problemstillingene som beskrevet nedenfor fokuserer først og fremst på de operative tekniske og juridiske forholdene, da dette er å anse som de mest sentrale å ta hensyn til i pilotprosjektet.

3.1. Mål og delmål

Integrasjonsløsningen må ha som overordnet mål at den skal bidra til å oppfylle forutsetningene om forenkling for de frivillige organisasjonenes rapporteringer til myndighetene. I denne konkrete sammenhengen vil den nevnte forenklingen da gjelde selve rapporteringen av data inn til Frivillighetsregisteret (herunder også Enhetsregisteret, ettersom disse er tett sammenkoblet).

Dette kan brytes ned i flere delmål:

1. Sentralleddet skal kunne registrere og endre data om sine underledd.
2. For å unngå dobbeltregistrering bør underleddet kun trenge å forholde seg til sentralleddets datasystem.
3. Sentralleddets datasystem må kunne utveksle data direkte med Frivillighets- og Enhetsregisteret.
4. Løsningen må være så ressursbesparende som mulig for organisasjonene.
5. Løsningen må være tilgjengelig for flest mulig organisasjoner.

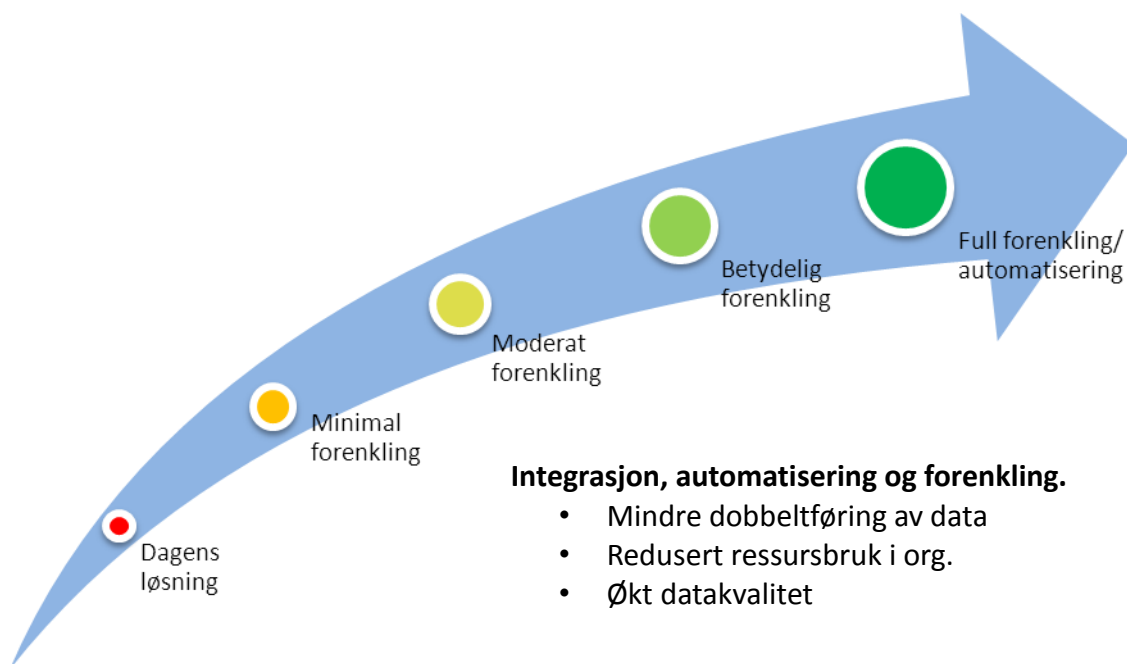
3.2. Automatiserings- og integrasjonsgrad

Når man skal se på den konkrete løsningen som skal implementeres i pilotprosjektet bør den som et minimum tilfredsstillende de fem nevnte delmålene. Sentralleddenes mulighet til å rapportere for sine underledd og koblingen mellom deres datasystemer og Frivillighets- og Enhetsregisteret, er i praksis to løsninger som følger hverandre. Her vil den tekniske koblingen og tilpasningene for å muliggjøre rapportering fra sentralleddene være sentralt.

Den viktigste komponenten å ha på plass for å oppnå en velfungerende løsning som vil bli tatt aktivt i bruk, er dog målene om tilgjengelighet og ressursbesparelse for organisasjonene. Overordnet kan man si at graden av forenkling for organisasjonene vil henge tett sammen med graden av automatisering av registrerings- og datautvekslingsprosessene mellom det enkelte datasystem og registrene. Jo færre manuelle operasjoner som må utføres, og jo mer som kan foretas direkte av sentralleddet selv, jo mer forenkling vil løsningen være. Automatisering av flest mulig operasjoner vil gi mest forenkling.

Nedenfor er en enkel illustrasjon som gjengir et målbilde for automatiseringsgraden for en integrasjonsløsning. I denne sammenheng legges det da vekt på automatiseringen som fravær av manuelle og ressurskrevende operasjoner hos organisasjonene.

Figur 1 - Automatiseringsgrad



Måten man kan oppnå en høy automatiseringsgrad i løsningen vil være gjennom gode koblinger for datautveksling mellom datasystemene og registrene. En slik kobling kan være alt fra minimal til full sammenkobling av data mellom system og register. En løsning med minimal sammenkobling vil være lite forenkling for organisasjonene, mens en løsning med delvis eller full sammenkobling kan være svært ressursbesparende da det oppnår en høy grad av automatisering av arbeidsprosesser hos organisasjonene og registrene. Skillet mellom en full og en delvis sammenkobling vil være om det skal foretas dobbeltlagring av data, eller om

det skal være slik at grunndata kun lagres hos registrene og hentes fram i datasystemene til organisasjonene.

Enkelte datasystemer vil kanskje være avanserte nok til å kunne håndtere en løsning uten dobbeltlagring av data, men for mange vil nok en delvis sammenkoblet løsning være det beste. Metoden som legges til grunn i denne rapporten er en *synkroniseringsbasert* løsning som ligger så tett opptil full automatisering og sammenkobling som mulig. En slik løsning vil medføre dobbeltlagring av data hos datasystemene og registrene som i dag, men vil sørge for en høy grad av samsvar mellom de lagrede dataene gjennom regelmessig synkronisering. Det bør likevel ikke være noe hinder for at de mest avanserte datasystemene på sikt kan ha mulighet for en direkte sammenkobling. Pilotprosjektet må utvikles slik at direkte sammenkobling ikke utelukkes dersom det viser seg formålstjenlig.

3.3. Flersporsløsning

Med tanke på det store mangfoldet av datasystemer og organisasjonsstrukturer og –former som finnes hos organisasjonene, vil det være avgjørende at en delvis sammenkoblet integrasjonsløsning er så tilgjengelig og åpen som mulig, slik at den kan fungere for flest mulig organisasjoner. Likevel bør ikke dette gå på bekostning av å kunne benytte mulighetene for en større grad av automatisering og sammenkobling som ligger hos de mest avanserte systemene, slik som for eksempel NIFs SportsAdmin.

Med utgangspunkt i dette må løsningen for dette pilotprosjektet være utvikling av to parallelle spor, der det ene fokuserer på en størst mulig synkroniseringsbasert integrasjon (full automatisering), mens det andre fokuserer på en lavterskeltilnærming som kan være modulært basert (delvis automatisert). Førstnevnte vil passe for avanserte systemer, mens sistnevnte vil passe for en rekke mindre systemer med varierende grad av tilpasnings- og integrasjonsmuligheter.

Integrasjonsløsningen må ha gode løsninger for:

- Datautveksling: Systemene må kunne samhandle på en sikker måte med registrene om automatisk innsendelse av dataene som skal rapporteres.
- Toveiskommunikasjon: Registrene og datasystemene må kunne kommunisere begge veier, bl.a. for bekreftelse av mottak av meldinger, oppdateringer osv.
- Autentisering og digital signatur: Det må etableres en løsning for automatisering av prosessene for autentisering av brukere og digital signatur av meldinger.
- Håndtering og registrering av relasjonelle forhold (tilknytninger) mellom sentralledd og underledd.

Det er nødvendig å avklare eventuelle regelverk (bl.a. i aktuelle lover og forskrifter) som setter hindringer for de gode tekniske løsningene i forkant av at man setter i gang med den tekniske utviklingen.

I det følgende gjennomgås aktuelle problemstillinger knyttet til disse punktene. Konkrete forslag til tiltak finnes i kapittel 4.

3.4. Datautveksling

I en integrasjonsløsning mellom to databasebaserte systemer ligger hoveddelen av de tekniske utfordringene i håndteringen av datautveksling. Man må finne løsninger for metode og standard for datautveksling, frekvensen på dette, sikkerhetsløsninger og kravene som evt. stilles til datasystemenes datakvalitet og datatyper. Som et utgangspunkt må man da se på hvilke typer data som i dag er registreringspliktig og registreringsberettiget for Enhets- og Frivillighetsregisteret og hva som mest sannsynlig lagres i dagens medlemsregistre.

En oversikt over alle aktuelle datafeltene som ligger i dagens elektroniske blankett for samordnet registermelding er å finne som *vedlegg 2* til denne rapporten. Det er grunn til å anta at det vil være nødvendig for et datasystem å ta inn flere opplysninger enn mange organisasjoner gjør i dag, dersom man må kunne rapportere alle data som i dag er pliktig å oppgi til registrene. Dette vil kreve en egeninnsats fra organisasjonenes side, både med tanke på teknisk oppgradering av medlemssystem og med tanke på den løpende rapporteringen fra underleddene til sentralleddet.

I tillegg til å ha lagret data tilsvarende det som er registreringspliktig for registrene, må de enkelte datasystemene kunne håndtere innrapportering av påkrevet dokumentasjon i form av filer, hhv. vedtekter og relevante protokoller mv. Det vil også være nødvendig å kunne håndtere sletting av underledd via datasystemene, da det vil være ønskelig å kunne fjerne oppføringer fra nedlagte eller utmeldte lokal- eller regionslag. I tillegg kan det oppstå tilfeller der sentralleddet eller underleddet selv ikke vil ønske å stå oppført i Frivillighetsregisteret eller Enhetsregisteret, og det må derfor være mulig for sentralleddets datasystem å reservere underledd fra automatiserte registrerings- og endringsmeldinger.

Det er store forskjeller på rapportering av data knyttet til førstegangsregistrering og rapportering knyttet til endringer av registrerte enheter. Førstnevnte vil kreve større mengder rapportert data, mens sistnevnte kun vil kreve rapportering av de dataene som skal endres i det enkelte tilfelle. For nyregistrering vil det ikke være et eksisterende organisasjonsnummer som entydig identifikator som registreringen kan knyttes til. Dermed må en integrert løsning for førstegangsregistrering inkludere en modell for tildeling av organisasjonsnummer, enten direkte i datasystemet eller fra registrene selv, formidlet til datasystemet.

Problemområder:

- De færreste organisasjoner oppbevarer i dag opplysninger om prokura og tegningsrett direkte i sine systemer. Det kan derimot være indirekte lagring dersom systemet lagrer styreprotokoller, årsmøteprotokoller eller vedtekter, der tegningsrett og/eller prokura er definert.
- Lagring av fødselsnummer på styremedlemmer eller daglige ledere i de enkelte datasystemene er ikke utbredt. Slike opplysninger er underlagt enkelte særlige restriksjoner som mange oppfatter som hindre for lagring. Organisasjoner vil imidlertid i forbindelse med en integrasjonsløsning kunne påberope seg saklig grunnlag for formålsbegrenset lagring og behandling, ettersom dette er registreringspliktige opplysninger nødvendig for registrering og endringsmeldinger til Enhetsregisteret.²³
- Det er usikkert i hvilken grad styreprotokoller, årsmøteprotokoller og vedtekter mv. lagres i datasystemene i dag, og om disse vil være innenfor de standardene som er fastsatt av registerfører (Brønnøysund).

²³ Jfr. Personopplysningsloven §§ 8, bokstav b, og 12, samt http://www.datatilsynet.no/templates/article____155.aspx

- En løsning for fullautomatisert førstegangsregistrering må inkludere en modell for tildeling av organisasjonsnummer.
- En løsning for fullautomatisert datautveksling må kunne håndtere sletting fra et eller begge registrene, samt mulighet til å reservere underledd fra registrering.

3.5. Systemmeldinger

Datasystemene og registrene må ha en løsning for toveisutveksling av informasjon for å kunne håndtere bl.a. feilmeldinger og statusmeldinger for rapportering av data. Uten en løsning for meldingsutveksling og systemkommunikasjon direkte mellom registrene og systemene eller organisasjonene, vil dette måtte skje gjennom meldingsboksen til Altinn. Sistnevnte er ingen god løsning da det vil medføre manuelt arbeid for organisasjonene, samt at meldingsboksen i Altinn er knyttet til den/de som rapporterer, og ikke til virksomheten (organisasjonen).

For en fullautomatisert løsning vil det være behov for en meldingstjeneste som en integrert del av denne, mens for en delvis automatisert løsning vil det kunne holde med en manuelt basert eller delvis integrert meldingstjeneste. Metoden for håndtering av meldinger vil avhenge av kompleksiteten og integrasjonsgraden for det enkelte datasystem.

Det vil også være nødvendig å sørge for at Frivillighets- og Enhetsregisteret kan kommunisere endringer foretatt utenom datasystemet direkte til datasystemet eller til organisasjonene. Problemstillingen er aktuell i de tilfeller hvor registrene selv korrigerer data eller dersom et lokal- eller regionalledd selv registrerer en endring direkte i Altinn/registrene. I de tilfeller der et underledd selv foretar en førstegangsregistrering uten at det gis underretning til sentrallet, vil det være umulig for registrene å videreformidle dette. I slike tilfeller må det være opp til den enkelte organisasjon å håndtere kommunikasjonen om forholdet internt hos seg.

Problemområder:

- Dersom et underledd selv melder en endring gjennom registrene, må det enkelte datasystem kunne motta melding om dette. Dette vil sikre synkronisering begge veier.
- Feilmeldinger og statusmeldinger om registreringsprosess og rapporteringsdata må kunne være helt eller delvis integrert med datasystemene.

3.6. Autentisering og digital signatur

Generelle betraktninger

Digitale registreringsprosesser for Frivillighets- og Enhetsregisteret skjer i dag gjennom Altinn-portalen, og kun en autentisert²⁴ bruker kan igangsette, slutføre og signere registreringen. I en integrasjonsløsning vil rapportering av grunnlagsdataene for registreringen være håndtert gjennom datautveksling mellom et datasystem og registrene, men autentisering av brukere og signering av meldinger må løses separat. Det bør være en forutsetning at datasystemet som skal utveksle og signere/bekreftede data med registrene har en

²⁴ Autentiseringen skjer gjennom etablerte offentlige løsninger slik som MinID.

autentiseringsløsning tilsvarende den som i dag gjelder for pålogging til Altinn og utfylling/signering av samordnet registermelding.²⁵

En løsning der data rapporteres via et datasystem, men signering av meldingen kun kan foretas via individuell pålogging i Altinn, vil være et stort hinder for en fullautomatisert integrasjonsløsning. Det er iht. gjeldende regelverk²⁶ kun de bemyndigede personer i det enkelte organisasjonsledd som kan signere en registrerings- eller endringsmelding. Uten en løsning for automatisering også av dette aspektet ved registreringsprosessen vil det medføre at det fortsatt vil være stor ressursbruk i organisasjonen, ettersom sentralleddene må følge opp alle sine underledd med tanke på signering.

For en modell med delvis automatisering som mål, vil signering via Altinn være et alternativ, men også her bør man se på forenkende mekanismer. Et viktig moment i så måte, også for modellen for full automatisering, er mulighetene for det enkelte underledd til å delegerer signaturrett for endringsmeldinger til sentralleddet.

En endring i forskriften til Enhetsregisterloven i januar 2011²⁷ åpnet for delegering av signeringsrett fra en bemyndiget person i en enhet til en annen fysisk person. Dessverre åpner ikke dette for en praktisk løsning for delegering av signering fra underledd til sentralledd i organisasjonene, da delegering kun kan gjøres til for eksempel en konkret generalsekretær eller ansatt/tillitsvalgt i sentralleddet og ikke til sentralleddet som organisasjon. Det vil være svært upraktisk dersom underleddene må bes om å godkjenne ny delegering av signaturrett hver gang sentralleddet skifter ansatte og tillitsvalgte, eller når de aktuelle personene er fraværende i lengre perioder. Den beste løsningen her hadde vært om underleddene kunne delegerer signaturrett til den juridiske personen sentralleddet utgjør. Dermed kunne sentralleddet avgi signatur uavhengig av enkeltpersoner, så fremt de har fullmaktene på vegne av underleddet.

Tekniske betraktninger

I tillegg til en løsning for integrasjon av datautveksling mellom registrene og datasystemene, er det nødvendig å se på signeringsleddet i registreringsprosessen mot registrene. Som tidligere omtalt må alle nyregistreringer og endringer mot registrene i dag signeres (fysisk eller digitalt) av en bemyndiget person som opptrer på vegne av den aktuelle enheten. Det vil si at selv om datautvekslingen kommer på plass vil fortsatt signeringskomponenten være et vesentlig hinder for en fullautomatisert løsning. Dersom signeringen må skje gjennom en personlig bruker i Altinn slik som i dag, er det da fortsatt en vesentlig arbeidsmengde som ikke er automatisert.

Dette kan løses ved at det utarbeides et grensesnitt der en offentlig godkjent signaturløsning kan formidles gjennom datasystemet. Det sentrale for flyten i systemprosessen og for automatiserings- og forenklingsaspektet er at brukeren kun trenger å forholde seg til organisasjonens datasystem hele veien fra utfylling/registrering til signering. Det er verdt å merke seg at en løsning for håndtering av Altinn-signatur/offentlig eID i fagsystemer allerede er på plass for integrasjonsløsningen for regnskapssystemer.²⁸ Således bør en løsning være oppnåelig også for sentralleddenes datasystemer uten større tilpasninger.

²⁵ Nivå 2 iht. offentlige standarder, se også kap. 3.8. i denne rapporten.

²⁶ Jfr. Enhetsregisterloven § 8

²⁷ Jfr. Forskrift om registrering av juridiske personer m.m. i Enhetsregisteret, § 16 annet ledd.

²⁸ Jfr. "Implementasjonsguide – sluttbrukersystemer" s. 6-7

Problemområder:

- Det må etableres en standard for autentisering av brukere i et datasystem for rapportering og signering av meldinger inn til registrene. Løsningen må være integrert i det enkelte datasystem for å kunne ha en fullautomatisert prosess.
- Kravene til en autentiseringsløsning for brukere i et datasystem hos organisasjonene bør tilsvare eller være likt nivå 2-autentisering i Altinn.

3.7. Relasjonelle tilknytninger

Frivillige organisasjoner med flere ledd har selv interne rutiner for opptak og utmelding av underledd (for eksempel regionalledd og lokalledd). Sentralleddene er organisasjonenes ansikt utad og holder som en del av sin virksomhet oversikt over hvilke underledd som er tilknyttet sentralleddet. Det er derfor naturlig at sentralleddenes datasystemer håndterer etablering og sletting av tilknytninger i Frivillighetsregisteret. Det vil si at en tilknytning som er godkjent av organisasjonen og synlig i det interne datasystemet bør gjenspeiles i Frivillighetsregisteret. I en automatisert integrasjonsløsning bør dette skje automatisk, ved at Frivillighetsregisteret oppdateres så snart en tilknytning er registrert i det interne datasystemet. Dette vil være en naturlig del av datautvekslingen som vil foregå mellom systemene og registeret.

3.8. Regelverk

Generelt

De relevante regelverkene som har betydning for en integrasjonsløsning vil i all hovedsak være Frivillighetsregisterloven og Enhetsregisterloven, med forskrifter. Det er Enhetsregisterloven som regulerer hvilken informasjon som er registreringspliktig og hvilke personer som har anledning til å godkjenne informasjonen i en registrerings- eller endringsmelding. En rekke forhold er dog overlatt til registerfører (Brønnøysundregistrene) å avgjøre, men de vil på sin side være omfattet av en rekke regelverk de må følge som forvaltningsorgan (bl.a. forvaltningsloven, offentlighetsloven, Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning, eForvaltningsforskriften, esignaturloven og personopplysningsloven).

En integrasjonsløsning vil i hovedsak basere seg på en teknisk gjennomføring som kan fungere innenfor eksisterende rapporterings- og informasjonsregimer Brønnøysundregistrene har laget (f.eks. rapporteringstjenestene for næringslivet), eller gjennom nye systemløsninger utarbeidet i samråd med dem. De forholdene som kan kreve regeltilpasninger vil være der de frivillige organisasjonene må ha særlige ordninger som går utover det de relevante reglene pålegger.

De aktuelle regelverkene har få bestemmelser som legger store begrensninger på mulige tekniske løsningene for datautveksling. Lovverket tar primært for seg hvem som kan registreres, hvilke typer data som skal eller kan registreres, dokumentasjonskravene for disse og hvordan registerfører skal forholde seg til dem. Mange forhold er overlatt til registerførers skjønnssutøvelse å avgjøre.

Likevel er det enkelte bestemmelser som vil ha innvirkning på en integrasjonsløsning, og da særskilt for en modell basert på full automatisering. Nedenfor følger en gjennomgang av de aktuelle problemområdene.

Hvem kan rapportere data

Det er ikke i lov eller forskrift angitt noen begrensninger på hvem som kan stå for selve innsendelse/innhenting av opplysninger som skal registreres. Kravene i loven forholder seg til hvem som skal kunne signere/gå god for at dokumentasjonen er korrekt.²⁹ Det er for eksempel mulig for hvem som helst å fylle ut et manuelt registreringsskjema i dag og så få signert det av rett vedkommende etterpå. Det bør derfor ikke være noen regelverksmessige hindre for at et datasystem kan formidle data inn til registrene, så fremt disse signeres/dokumenteres på en betryggende måte.

Et potensielt problemområde for organisasjonene vil være de tilfellene der underledd registrerer endringer utenom moderorganisasjonens eget datasystem. Det enkleste for organisasjonen selv og for dens underledd vil være om det kun er ett system man forholder seg til, så lenge man er underledd i den enkelte organisasjon. I utgangspunktet vil underleddet som selvstendig juridisk enhet ha rett til å registrere endringer i registrene selv gjennom en samordnet registermelding. Det bør likevel vurderes om det er nødvendig med endringer eller tilpasninger i Enhetsregisterloven, eller tilhørende forskrift, som muliggjør at underledd kun kan registrere opplysninger via sentralleddets datasystem, dersom dette er tilkoblet Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret gjennom en fullautomatisert løsning.

Signatur

Som nevnt er digital signering en utfordring for å muliggjøre en fullautomatisert løsning. I den grad lovverket setter begrensninger for hvilken type digital signatur som kan godkjennes, må man se på forskriften til Enhetsregisterloven, § 16. Der angis det kun at det åpnes for digital signatur, så selve kravene til signaturen ligger i de interne rutinene til Brønnøysundregistrene og i generelle føringer i forvaltningen på bruk av digital signatur som de har lagt til grunn (f.eks. offentlig eID-policy). Nå er sikkerhetsnivå som kreves for signering av en melding til Enhetsregisteret såpass lavt³⁰ at det bør være handlingsrom innenfor rutinene til Brønnøysund for å se på enkle praktiske løsninger på dette punktet.

Aksept av data fra eksternt register

I følge Enhetsregisterlovens § 20, annet ledd, kan opplysninger som er registrert i eksterne registre tas inn i Enhetsregisteret dersom "registerfører mener det ikke er betenkelig". I de tilfeller der man har datasystemer i en organisasjon av svært høy kvalitet, bør denne bestemmelsen kunne komme til anvendelse for integrasjonsløsningen. Tar man NIFs system SportsAdmin som eksempel, benytter det i dag Buypass-pålogging for autentisering av brukere (høyeste sikkerhetsnivå for eID/digital signatur) og har svært høy datakvalitet på de lagrede opplysningene. Et slikt register bør kunne falle inn under § 20, og bør dermed kunne gis særskilt status som dataformidler til registrene i en integrasjonsløsning.

²⁹ Jfr. Enhetsregisterloven § 8 og tilhørende forskrift § 16.

³⁰ Sikkerhetsnivå 2 (enfaktorbasert autentiseringsmetode), som anføres som et lavt sikkerhetsnivå iht. offentlige standarder. MinID er nivå 3 (person standard) og Buypass/Commfides regnes som nivå 4 (person høyt).

Det ligger ikke tilgjengelig noe kriteriesett Brønnøysund benytter for å vurdere hvilke eksterne registre som faller inn under § 20, men forarbeidene til Enhetsregisterloven angir at “Enkelte særregistre og andre registre kan inneholde opplysninger og ha kontrollrutiner som gjør det naturlig med et tettere samarbeid med Enhetsregisteret.”³¹ Et datasystem av en viss kvalitet hos en frivillig organisasjon burde kunne klassifiseres som tilstrekkelig til bruk for dataimport til Enhets- og Frivillighetsregisteret. For at denne bestemmelsen skal komme til anvendelse for de frivillige organisasjonenes datasystemer bør det tas inn en presisering i Enhetsregisterlovens forskrift om bruken av denne bestemmelsen hva angår frivillige organisasjoner.

³¹ Ot.prp. nr. 11 (1993-94), s. 62-63

4. Forslag til tiltak

Tiltakene gjengitt nedenfor baserer seg på momentene fra situasjonsanalysen og forholder seg til avgrensningene og problemområdene beskrevet der. Tiltakene er delt i en anbefaling om gjennomføring av et pilotprosjekt og en kravspesifikasjon for en integrasjonsløsning som inkluderer både en fullautomatisert og en delvis automatisert løsning. I tillegg tas det opp mulighetene for en fullautomatisert løsning med full sammenkobling, der det ikke dobbeltlagres data i datasystemet til en organisasjon og registrene.

4.1. Gjennomføring av et pilotprosjekt

Bakgrunnsinformasjonen innhentet i forbindelse med dette forprosjektet viser til at Frivillighetsregisteret i dag ikke fungerer tilfredsstillende verken for myndighetene eller de frivillige organisasjonene. Videre har registerets funksjon som samordningsinstans for frivillig sektor vært ubetydelig og lovkravene om registrering av tilknytninger ble ikke implementert før godt over ett år etter åpning av registeret.

Basert på føringene gitt i mandatet skal dette forprosjektet ligge til grunn for et pilotprosjekt gjennomført i samarbeid med de frivillige organisasjonene og myndighetene. Pilotprosjektet vil bidra til å realisere de funksjonene som har blitt skissert for Frivillighetsregisteret (bl.a. fra Woxholt-utvalget og fra regjeringen selv), samt vil bidra til et bedre og mer samordnet forhold mellom offentlig og frivillig sektor.

Den første anbefalingen til tiltak er dermed at pilotprosjektet gjennomføres for å oppnå de målsetningene som gjengis ovenfor.

4.2. Overordnet kravspesifikasjon for integrasjonsløsning

Kravspesifikasjonen som gjengitt nedenfor gjennomgår de spesifikke problemområdene nevnt i situasjonsanalysen og skisserer tiltakene som må gjennomføres for å oppnå en best mulig integrasjonsløsning. Som nevnt i situasjonsanalysen er det ønskelig å utvikle en løsning som er tilgjengelig for flest mulig organisasjoner og de to modelløsningene vil da omhandle hhv. Full automatisering ("Modell 1") og delvis automatisering ("Modell 2"). Førstnevnte vil være aktuell for de mest avanserte datasystemene, mens sistnevnte vil være tilgjengelig for en langt større mengde mindre avanserte systemer. Gevinstrealiseringen avhenger av at begge modellene inkluderes i pilotprosjektet.

Fordelene med en tosporet framgangsmåte etter disse modellene vil være at mye av funksjonaliteten som utvikles vil kunne brukes av begge løsningene, men at det kun krever mindre ekstra utviklingen for at modell 2 skal kunne realiseres når man allerede har utviklet løsningene for modell 1. Løsningen for datautveksling vil f.eks. kunne være såpass fleksibel at det vil kreve lite tilpasninger for modell 2 når den først er utviklet for modell 1.

Avgrensninger

Kravspesifikasjonen tar for seg integrasjon mot Frivillighets- og Enhetsregisteret. Integrasjon mot andre registre slik som foretaks-, arbeidsgiver- og merverdiavgiftsregisteret er ikke dekket. Det tas også som utgangspunkt at alle data som i dag er registreringspliktige og -

berettigede må kunne rapporteres inn via løsningen. Dette innebærer at datasystemene må som minimum ha de registreringspliktige opplysningene lagret i sine databaser, eksempelvis fødselsnummer og etternavn på styremedlemmer, og at de lagrer selv eller kan ta i mot opplasting og formidling av filer slik som årsmøte- og styreprotokoller.

Hovedpunkter for modellene

Følgende hovedpunkter bør da ligge til grunn for kravspesifikasjonen for den enkelte modellen:

Modell 1 for full automatisering:

- Høy grad av automatisert datautveksling med registrene
- Toveiskommunikasjon for statusmeldinger/rapporter
- Løsninger for gjennomføring av samtlige manuelle operasjoner mot registrene via eget datasystem.
- Mulighet for en full sammenkobling med registrene, uten dobbeltlagring i organisasjonenes systemer.

Modell 2 for delvis automatisering:

- Moderat grad av automatisert datautveksling med registrene
- Toveiskommunikasjon for statusmeldinger/rapporter
- Løsninger for gjennomføring av enkelte manuelle operasjoner mot registrene via eget datasystem.
- En modulær tilnærming der tilpasning for det enkelte datasystem kan gjøres for enkelte, men ikke alle, løsningene som utarbeides.

4.2.1. Datautveksling

Overordnet

Grunnlaget for datautveksling som foregår mellom et datasystem og de to aktuelle registrene baseres på de data og metadata som er nødvendig for å kunne fullt ut rapportere all registreringspliktig og registreringsberettiget informasjon for en frivillig organisasjon. En oversikt over alle hoveddatafeltene i den eksisterende digitale samordnede registermeldingen er å finne som *vedlegg 2* til denne rapporten.

Systemkommunikasjon og datautveksling

Alle data må kunne utveksles mellom systemene regelmessig og med en åpen standard som gjør systemkommunikasjon mulig for flest mulig datasystemer. Allerede i dag har Brønnøysundregistrene og Altinn utarbeidet standarder og tjenester for datautveksling, hhv. for oppslag mot Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret³² og for innrapportering av regnskapsdata mv. fra eksterne datasystemer.³³

³² Jfr. "Oppslag mot Enhetsregisteret ved bruk av Web Services", http://www.brreg.no/samordning/grunndata/web_services.html

³³ Jfr. <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Kontakt-og-hjelp/Innsending-fra-fagsystem/> og <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/Informasjon-til-fagsystemleverandorer/>

Brønnøysundregistrene har fra før etablert en rekke XML-standarder for informasjonsutveksling til bl.a. Enhetsregisteret, samt en Web Services-løsning som integrasjonsgrensesnitt for fagsystemer. Web Services er en utbredt og åpen løsning for internettbasert datautveksling mellom systemer, uavhengig av klienter/teknologiplatformer og Brønnøysundregistrene har laget en breddeløsning med høy grad av interoperabilitet. Med bakgrunn i dette skal det være mulig å tilpasse disse til for fagsystemene/datasystemene hos frivillige organisasjoner.

Gjenbruk av disse løsningene for pilotprosjektets formål bør derfor kunne gjøre integrasjonsløsningen tilgjengelig for en stor bredde med datasystemer og muliggjøre en enklere utviklingsprosess for løsningen.

Tiltak:

- Benytte og tilpasse Brønnøysundregistrenes eksisterende Web Services-grensesnitt og sikkerhetsløsninger for datautveksling mellom datasystemer og registrene for alle registreringspliktige og –berettigede data mot Enhetsregister- og Frivillighetsregisteret, iht. til deres gjeldende WSDL-løsning.³⁴
- Etablere en semantisk datastandard for metadata og innholdsdata for datautveksling mellom datasystemer og registrene for alle registreringspliktige og –berettigede data mot Enhets- og Frivillighetsregisteret. Denne kan baseres på de eksisterende XML- og XSD-formater som allerede er i bruk hos Brønnøysundregistrene.
- Benytte eller tilpasse eksisterende XML-løsninger for innsendelse av filer/vedlegg sammen med øvrig data.³⁵
- Benytte eller tilpasse eksisterende sikkerhets- og krypteringsløsninger i Web Services for fagsystemutveksling med datasystemene til de frivillige organisasjonene.
- Utarbeide kravspesifikasjon for det enkelte datasystem, som må kunne lagre all grunndata og nødvendige vedlegg som kan meldes Enhets- og Frivillighetsregisteret (jfr. vedlegg 2).

Sletting og reservasjon fra registrering

Det er nødvendig å kunne håndtere sletting fra registrene så vel som reservasjon fra å stå i registrene. Det bør ikke være slik at sletting fra et eller begge registrene medfører sletting av data i en organisasjons datasystem, men det bør være en slik funksjonalitet i en integrasjonsløsning for å håndtere de tilfellene der det finnes underledd som av forskjellige årsaker ikke skal registreres.

- Utarbeide en løsning som gir det enkelte datasystem mulighet til å melde sletting fra Frivillighetsregisteret og/eller Enhetsregisteret, samt mulighet for å reservere enkelte underledd fra registrering.

Relasjonelle forhold

Det er nødvendig at datasystemene til organisasjonene og registrene kan utveksle informasjon også om relasjonelle forhold, i tillegg til de grunndata som ellers registreres. Iht. gjeldende regelverk er det sentralleddene som skal melde tilknytninger mellom seg og underledd.³⁶ Det vil derfor være nok at det sentrale datasystemet til organisasjonen kan håndtere en

³⁴ Jfr. http://www.brreg.no/samordning/grunndata/teknisk_beskrivelse.html

³⁵ Jfr. Implementasjonsguide for integrasjon mot Altinn, s. 9 punkt 4.2.

³⁶ Jfr. Forskrift om registrering av juridiske personer m.m. i Enhetsregisteret, § 4b, femte ledd

automatisert melding om tilknytning/relasjon til sentralleddet når førstegangsregistrering finner sted, eller ved første datautveksling knyttet til en enhet der det ikke allerede er registrert en tilknytning mot det aktuelle sentralleddet i registrene.

- Utarbeide en løsning for melding om og registrering av relasjonelle forhold for førstegangsregistreringer gjennom et datasystem, samt for datautveksling knyttet til enhet uten tidligere registrerte tilknytninger til det aktuelle sentralledd.

Førstegangsregistrering

Ved førstegangsregistrering vil det ikke kunne følge med metadata i XML-filene som identifiserer hvilken enhet dataene vil omfatte (organisasjonsnummer), ettersom enheten som meldes ennå ikke er opprettet i registeret. Ettersom Brønnøysunds eksisterende løsninger baserer seg på kommunikasjon rettet mot registrerte enheter med organisasjonsnummer, må det derfor utvikles en egen løsning som lar datasystemene rapportere data for nyregistrering av underledd og som muliggjør tildeling av organisasjonsnummer enten direkte i datasystemet eller gjennom melding tilbake fra Enhetsregisteret.

Tiltak:

- Etablere en løsning for nyregistrering av enhet og tildeling av organisasjonsnummer for datasystemene. Løsningen bør bygge på eksisterende Web Services-grensesnitt.

Særskilte krav for modell 1

For en fullautomatisert løsning må frekvensen på datautveksling være i sanntid slik at feilmeldinger, statusmeldinger mv. og dataflyt skjer løpende.

Særskilte krav for modell 2

For en delvis automatisert løsning skal datautveksling skje gjennom regelmessig batchoppdatering eller tilsvarende løsninger. Frekvensen på slike oppdateringer må avklares iht. det som er rimelig og nødvendig for å ha en tilstrekkelig god synkronisering av data.

4.2.2. Systemmeldinger

I tillegg til utveksling av data mellom registrene og datasystemene må det finnes et grensesnitt og en standard for statusmeldinger og -rapporter mellom systemene. Dette kan dreie seg om feilmeldinger, statusmeldinger eller annen informasjon knyttet til registreringsprosessen og saksbehandlingen.

Tiltak:

- Etablere en løsning for formidling og behandling av systemmeldinger mellom registrene og datasystemene. Denne kan bygge på eller benytte fullt ut eksisterende XML-standarder etablert i Brønnøysunds Web Services.³⁷

4.2.3. Digital signatur

³⁷ Jfr. http://www.brreg.no/samordning/grunndata/oppbygging_melding.html

Som nevnt i kapittel 3.6. er digital signatur en viktig problemstilling som må løses før man kan oppnå en fullautomatisert integrasjonsløsning. Signaturløsningen bør være slik at datasystemene kan håndtere den uten unødvendig store tilpasninger, og slik at man kan gå utenom brukerpålogging i Altinn for signeringsprosessen.

Tiltak:

- Etablere et grensesnitt der datasystemet kan formidle og håndtere digital signatur foretatt gjennom for eksempel ID-porten eller annen Altinn-løsning. Dette forutsetter at brukerne i datasystemet benytter sine individuelle eID-løsninger ved signering, for eksempel Buypass.

Særskilte krav for modell 1

For en fullautomatisert løsning må signaturkomponenten også automatiseres og gjøres gjennom datasystemet.

Særskilte krav for modell 2

For en delvis automatisert løsning kan signering skje som i dag, slik at digital signatur i Altinn håndteres av ansvarlig person i underleddet.

Det er verdt å merke at dersom det kom på plass en løsning der underledd kunne delegere signaturrett til sentralleddet som juridisk person, ville det lette arbeidet med signering betraktelig for organisasjonene (se kap. 4.2.4.).

4.2.4. Regelverk

Som nevnt i kapittel 3.8 er det store forenklingsmuligheter knyttet til å benytte Enhetsregisterlovens § 20, slik at Brønnøysundregistrene kan akseptere at data hentes direkte inn i Enhetsregisteret fra et datasystem hos en frivillig organisasjon. Dette vil åpne for en fullautomatisert integreringsløsning (modell 1) for et datasystem som tilfredsstiller gitte godkjenningsskriterier. I praksis overlates kontroll og verifisering av data til organisasjonens sentralledd, som videreformidler til Frivillighets- og Enhetsregisteret.

Som nevnt i situasjonsanalysen vil det også være et stort forenklingspotensiale i å tillate underledd å delegere signaturrett for registrering og endring til sentralleddet som juridisk person. I dag er mulighetene lite fleksible da en bestemt fysisk person i sentralleddet må få delegert slik myndighet. En regelendring som åpner for dette vil være et relevant forenklingstiltak for begge systemmodellene som legges til grunn i denne rapporten.

Tiltak:

- Endring i forskrift om registrering i Enhetsregisteret som gir spesifikke reguleringer for bruk av § 20 i loven for datasystemer i frivillige organisasjoner.
- Endring i forskrift til Enhetsregisterloven § 16 annet ledd, slik at underledd kan delegere signaturrett til sentralleddet som juridisk person.

4.3. Andre tiltak

I tillegg til kravene til en integrasjonsløsning som er beskrevet overfor, foreslås følgende tiltak som er nødvendige for å realisere gevinstene skissert i kapittel 2 fullt ut.

Åpne for full sammenkobling

Det bør i forbindelse med utarbeidelse av modell 1 utredes nærmere i pilotprosjektet om det kan være både hensiktsmessig og ressursbesparende at det utvikles en mulighet for full sammenkobling med Frivillighets- og Enhetsregisteret. I en slik løsning vil det ikke være dobbeltlagring av data hos den enkelte organisasjons datasystem, da dette til en hver tid vil kalle opp grunndata fra registrene. En slik løsning vil mest sannsynlig være aktuell for de mest avanserte datasystemene.

Utarbeide manual for tilpasning av organisasjonenes datasystemer

Det må i forbindelse med integrasjonsløsningen utarbeides en detaljert kravspesifikasjon og manual for full- og delvis automatiserte løsninger. Manualen skal være målrettet mot systemleverandørene til organisasjonene, slik at disse kan få tilgang til nødvendig teknisk dokumentasjon for å tilpasse sine systemer til løsningen.

Legge til rett for mindreårige styremedlemmer

I 2005 avgjorde Nærings- og handelsdepartementet at ungdommer under 18 år (mindreårige) kan registreres som styremedlemmer i Enhetsregisteret.³⁸ I en integrasjonsløsning må det ikke legges hindre for at organisasjoner kan melde inn mindreårige styremedlemmer via organisasjonenes datasystemer. Dette vil være særlig aktuelt for barne- og ungdomsorganisasjonene som har en rekke underledd med mindreårige tillitsvalgte.

Endringer i gebyrstruktur

Forskrift til lov om register for frivillig virksomhet må endres slik at underleddene i organisasjoner som benytter seg av en integrasjonsløsning ikke må betale registreringsavgift eller årsavgift for å stå i Frivillighetsregisteret. Organisasjoner som benytter seg av en integrert løsning skal betale én avgift som dekker alle ledd av organisasjonen.

Organisasjonene som bidrar til å utvikle en integrasjonsløsning og de organisasjonene som tar denne i bruk, vil bidra til et bedre Frivillighetsregister til det beste for både offentlig og frivillig sektor. Staten bør derfor gi disse organisasjonene en rabatt som et tiltak for å støtte opp om frivillig sektor og for å gi gode incentiver for å ta i bruk en integrasjonsløsning.

Totalt gebyr for én organisasjon kan variere etter hvor mange underledd som er registrert, men det bør ikke overstige 5 000-10 000 kroner.

Det offentliges bruk av registeret

Det er en forutsetning for oppnåelse av målene med Frivillighetsregisteret at det tas aktivt i bruk av offentlige myndigheter på alle nivå. Bruk av registeret for offentlige instanser som samhandler med frivillige organisasjoner bør være pålagt gjennom statlig IKT-samordningspolitikk. Offentlige instanser bør ikke henvende seg til frivillige organisasjoner

³⁸ NHDs Klageavgjørelse av 31.5.2005, i favør av Vefsn unge strykere.

med forespørsel om dokumentasjon som allerede kan hentes ut fra Frivillighetsregisteret/Enhetsregisteret.

4.4. Oppsummering av modellene

Nedenfor er en tabell som oppsummerer og synliggjør forskjellene mellom modell 1 (full automatisering) og modell 2 (delvis automatisering) med tanke på kravene til det enkelte system som skal tilpasses disse løsningene.

Tabell 1 - Forskjell mellom systemmodellene

Tiltak	Modell 1	Modell 2
Muliggjøre direkte XML-basert datautveksling med registrene	JA	JA
Utveksling og håndtering av systemmeldinger med registrene	JA	JA
Krav om lagring av vedlegg og grunndata nødvendig for registrene	JA	JA
Registrering av relasjonelle forhold via systemet	JA	JA
Mulighet for førstegangsregistrering via systemet	JA	NEI
Sanntids datautveksling	JA	NEI
Løsning for digital signatur via systemet	JA	NEI
Behov for avklaring mtp. §20 i Enhetsregisterloven.	JA	NEI
Vurdere full sammenkobling av medlemssystemet og Frivillighetsregisteret/Enhetsregisteret	JA	NEI

5. Organisering av pilotprosjektet

Et pilotprosjekt skal ha som hovedmål å ha en fullt ut operativ løsning for integrasjon mot sentrale datasystemer ferdigstilt i løpet av første halvår 2012. Utviklingen må derfor skje i løpet av høsten/vinteren 2011/2012 med testing og utrulling på nyåret. Et avgjørende element i pilotprosjektet er direkte involvering fra organisasjonenes side, slik at prosjektstyring og systemutvikling skjer i nært samråd med de som skal ta løsningen i bruk.

Det vil være nødvendig å velge ut to eksisterende datasystemer og leverandører som sammen med Brønnøysundregistrene kan bidra til utviklingen av integrasjonsløsningen.

Systemleverandørene vil da ha ansvar for å utvikle et standardisert grensesnitt mot sine systemer, som skal kunne tilgjengeliggjøres og gjenbrukes for andre systemleverandører og organisasjoner i etterkant av pilotprosjektet.

Brønnøysundregistrene vil ha ansvar for å utvikle integrasjonsløsningens funksjonalitet inn mot registrene og hvordan den skal håndtere datautveksling og systemmeldinger. Brønnøysundregistrene må også utvikle manualen/kravspesifikasjonen for standardene og de tekniske spesifikasjonene som benyttes i forbindelse med løsningen.

Iht. målene gjengitt tidligere, må pilotprosjektet ta sikte på å ha en ferdig utviklet løsning for integrasjon innenfor systemmodell 1 og 2, slik at det åpner for at flest mulig organisasjoner kan benytte seg av den. Organiseringen og rammene for prosjektet må ta hensyn til behovet for innleid prosjektlederkompetanse og ressursbruken fra organisasjonene og systemleverandørenes side. Det er et sentralt moment i pilotprosjektet at organisasjonene selv, gjennom de partene som allerede er involvert i forprosjektet, har de nødvendige ressursene til å følge opp og bidra til utviklingsarbeidet som skal foregå hos Brønnøysundregistrene.

Det er viktig å avklare eventuelle regelverksendringer som er nødvendig for en optimalt fungerende løsning, før man setter i gang selv utviklingsarbeidet.

Arbeidsgruppen for Pilotprosjektet delegerte til Frivillighet Norges sekretariat å velge to medlemssystemer som skal delta i pilotprosjektet (se vedlegg 3 for beskrivelse av prosess og vurderinger). Basert på en helhetsvurdering anbefaler Frivillighet Norge å inkludere SportsAdmin (v/NIF) og Hypersys (v/Unicornis) som deltakere i pilotprosjektet. SportsAdmin skal utvikles med en integrasjonsløsning basert til full automatisering, mens Hypersys skal utvikles med en integrasjonsløsning basert på delvis automatisering. De to systemene er valgt etter forslag fra Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner og basert på kriterier fastsatt av styringsgruppen for forprosjektet. Begge disse systemene er eid av frivillige organisasjoner, brukes i den daglige driften i en rekke små og store organisasjoner, og de er tilgjengelige for andre som måtte ønske å ta dem i bruk. Eierne har kompetanse og kapasitet til å delta i pilotprosjektet, og de ønsker å bidra for å få på plass en velfungerende integrasjonsløsning som kan komme flest mulig frivillige organisasjoner til gode.

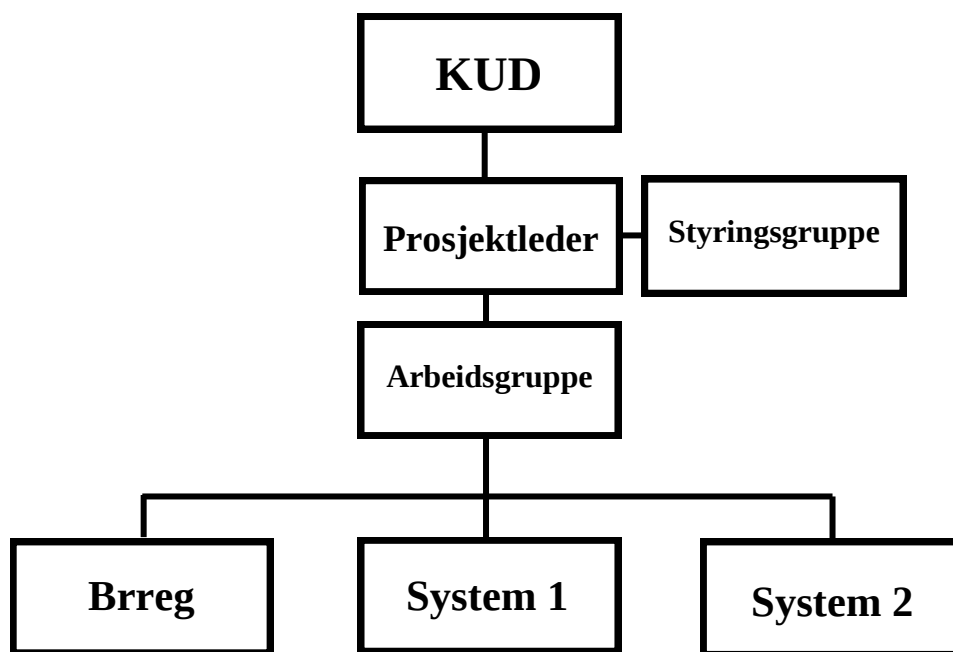
5.1. Prosjektstyring og finansiering

Partene som må være involvert i prosjektet er de utvalgte systemleverandørene, Brønnøysundregistrene, Kulturdepartementet og Frivillighet Norge, LNU og NIF som representanter for frivillig sektor. Det overordnede ansvaret for gjennomføring og finansiering av pilotprosjektet bør ligge hos Kulturdepartementet, men selve koordineringen av

utviklingsarbeidet bør skje av en uavhengig tilsatt prosjektleder med relevant kompetanse. Prosjektlederen bør tilsettes av Kulturdepartementet i samråd med frivillig sektor. Brønnøysundregistrene vil ha ansvar for utvikling av løsningen fra sin side med de tilpasninger som er nødvendig iht. en detaljert kravspesifikasjon, mens systemleverandørene vil ha ansvar for utviklingen av et grensesnitt for sine systemer og gjennom det arbeidet bidra til at løsningen blir reelt tilgjengelig for medlemssystemene.

Den mest hensiktsmessige organiseringen av pilotprosjektet vil være at prosjektleder har ansvar for koordinering og framdrift i selve utviklingsarbeidet og rapporterer til en styringsgruppe bestående av de relevante partene fra frivillig sektor og eventuelt berørte departementer. De som bør være representert i styringsgruppen fra frivillig sektor er Frivillighet Norge, LNU og NIF, da disse har vært tett på forprosjektet og sammen representerer sektoren på en god måte. Selve utviklingsarbeidet kan skje gjennom en arbeidsgruppe bestående av fagpersoner fra systemleverandørene og Brønnøysundregistrene og ledet av prosjektlederen.

Figur 2 - Organisering av pilotprosjekt



I starten av pilotprosjektet må de tekniske og økonomiske rammene for prosjektet og løsningen som skal utvikles avklares, bl.a. gjennom nødvendige regelverksendringer og utarbeidelse av en detaljert kravspesifikasjon for integrasjonsløsningen. Kravspesifikasjonen skal være basert på modellvalgene og løsningene som tas opp i denne forprosjektrapporten.

5.2. Forslag til framdriftsplan

Som nevnt er det ønskelig at pilotprosjektet legger opp til å ha en funksjonell løsning til utrulling i første halvår 2012. En framdriftsplan som tar høyde for dette og setter de nødvendige milepæler er som følger:

Tabell 2 - Framdriftsplan for pilotprosjekt

Milepæl	Dato
Avklare og iverksette nødvendige regelverksendringer	Sep/okt 2011
Ha klar detaljert kravspesifikasjon, avklare konkrete tekniske løsninger og rammer	Okt 2011
Igangsettelse av utviklingsarbeid	Nov 2011
Testing og kvalitetssikring	Jan - mar 2012
Betaversjon av systemløsning	Mar 2012
Systemløsning satt i produksjon	Apr/mai 2012

Nødvendige regelverksendringer må være avklart før man ferdigstiller en detaljert kravspesifikasjon, da dette vil gi store føringer for hvilke tekniske løsninger som kan benyttes. Utarbeidelse av en kravspesifikasjon bør uansett igangsettes allerede i september slik at den kan være ferdigstilt til oktober.

5.3. Økonomi og budsjett

Generelt

Det er ikke anledning til å oppgi et detaljert budsjett i denne rapporten, da alt for mange faktorer må avklares før utgiftene kan tallfestes. Det er dog mulig å skissere hva slags utgifter man kan påregne med utgangspunkt i et prosjekt som skal gå over 6-8 måneder og som forholder seg til rammene i denne rapporten.

Finansieringen til pilotprosjektet må komme fra ansvarlig departement, i dette tilfellet Kulturdepartementet. I tillegg må de enkelte systemleverandørene stille med en viss egeninnsats. De økonomiske forutsetningene som legges til grunn her tar ikke for seg finansiering av utviklingsarbeidet til Brønnøysundregistrene, som forutsettes dekket innenfor deres egne budsjetter eller gjennom tilleggsbevilgninger fra regjeringen.

Prosjektleder

For å sikre en best mulig ledelse og koordinering av pilotprosjektet bør det som nevnt ha en profesjonell prosjektleder med relevant kompetanse. Vedkommende bør være uavhengig av de berørte partene i prosjektet og bør gis en tydelig stillingsinstruks for gjennomføring av prosjektet. Selve prosjektet estimeres å vare i totalt åtte til ni måneder, fra september 2011 til april/mai 2012.

Selve utviklingsarbeidet vil i hovedsak utføres av systemleverandørene og Brønnøysundregistrene, så prosjektlederens stilling bør dedikeres til koordinering av arbeidet, fortrinnsvis gjennom en arbeidsgruppe og ved kontakt med og oppfølging av de nevnte partene. I tillegg må prosjektlederen rapportere til og orientere en styringsgruppe som kan møtes regelmessig for å gi innspill på framdriften og veivalg i prosjektet. Prosjektlederen vil dermed først og fremst trenge kompetanse om ledelse av større IT-utviklingsprosjekter som involverer aktører innenfor og utenfor offentlig sektor. Spesifikk juridisk kompetanse anses ikke å være avgjørende, da det forutsettes at nødvendige juridiske avklaringer er skjedd i forkant. Det samme gjelder detaljert system- og utviklingskompetanse, da denne delen av prosjektet utføres hos Brønnøysundregistrene og systemleverandørene.

Arbeidet knyttet til disse oppgavene vil ikke kreve en fulltidsstilling hele prosjektperioden, da lederen kun har et overordnet ansvar som ikke krever kontinuerlig arbeid med prosjektet. Basert på en arbeidsform med ukentlige arbeidsgruppemøter, styringsgruppemøter hver tredje uke, og to arbeidsdager i uken til oppfølging av utviklere, kan man holde seg innenfor en 50 % stillingshjemmel. 50 % av åtte månedsverk (gitt normalmåned med 150 arbeidstimer), gir et totalt timetall på 600.

Timeprisen for den kompetansen som må ligge hos prosjektleder er vanskelig å anslå uten å gå ut i markedet, men et minimum vil sannsynligvis være 1500-2000 kr timen for innleid arbeidskraft fra en anerkjent IKT-bedrift eller et konsulentselskap. Med en ramme på 1500-2000 kr timen og 600 timer, ender man på en kostnad for prosjektlederstillingen på mellom 900 000 kr og 1 200 000 kr.

Kostnader for systemleverandørene

De to systemleverandørene som skal bidra til utvikling for organisasjonenes datasystem må få dekket sine kostnader delvis, men det legges også opp til en viss egeninnsats. Kostnadene som foreslås dekket av staten er de tilknyttet utviklingen av integrasjonsløsningen mot deres respektive systemer (herunder både systemutvikling og deltakelse i arbeidsgruppemøter i forbindelse med prosjektet), samt eventuelle merkostnader knyttet til tilgjengeliggjøring av kode for andre leverandører i etterkant av prosjektet. Utvikling av tilpasninger i undersystemer eller til kostnader til større oppgraderinger eller videreutvikling av eget system, foreslås gjennomført som egeninnsats.

Kostnadene for leverandørene kan ikke anslås uten at disse selv foretar et estimat basert på en detaljert kravspesifikasjon som ikke kan ferdigstilles før de juridiske hindrene er løst. Denne kostnaden må dermed avklares i forbindelse med oppstart av pilotprosjektet og kan ikke dekkes i denne rapporten. Kulturdepartementet må stå for finansieringen av utviklingen hos pilotsystemene.

Prosjektkostnader for øvrig

I tillegg til de nevnte kostnadene for en prosjektleder og systemleverandørenes innsats, vil det være nødvendig å sette av midler til å dekke kostnader knyttet til møte- og reisevirksomhet, kontorplass til prosjektleder og andre kostnader knyttet til praktiske forhold.

Oppsummering av kostnader

Kostnad	Estimat
Prosjektledelse (est 600 timer a kr 2000)	1 200 000
Systemleverandører:	
- Utvikling av grensesnitt	Ukjent
- Deltakelse i arbeidsgruppe, reisekostnader mv.	Ukjent
- Tilgjengeliggjøring av dokumentasjon/utviklingsarb.	Ukjent
Reise- og møtekostnader for øvrig	50 000
Øvrige kostnader	50 000

6. Kilder og litteraturliste

6.1. Akademiske kilder

Woxholth, G.: *Foreningsrett*, 3. utgave, 2008. Gyldendal akademisk. ISBN: 9788205385993.

6.2. Offentlige utredninger, lover og forskrifter mv.

LOV 2007-06-29 nr. 88: *Lov om register for frivillig virksomhet*. Lovdata: <http://lovdata.no/all/hl-20070629-088.html>

LOV 1994-06-03 nr. 15: *Lov om Enhetsregisteret*. Lovdata: <http://lovdata.no/all/hl-19940603-015.html>

LOV 2000-04-14 nr. 31: *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*. <http://www.lovdata.no/all/hl-20000414-031.html>

FOR 2008-10-15 nr. 1214: *Forskrift til lov om register for frivillig virksomhet*. Lovdata: <http://lovdata.no/for/sf/ku/xu-20081015-1214.html>

FOR 1995-02-09 nr. 114: *Forskrift om registrering av juridiske personer m.m. i Enhetsregisteret*. Lovdata: <http://lovdata.no/for/sf/nh/xh-19950209-0114.html>

FOR 200-12-15 nr. 1265: *Forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften)*. <http://www.lovdata.no/for/sf/fa/fa-20001215-1265.html>

Ot.prp. nr. 11 (2008-2009), *Om lov om endringer i pengespilloven m.m. (grasrotandel)*. 31. oktober 2008. Kulturdepartementet.

Ot.prp. nr. 55 (2006-2007), *Om lov om register for frivillig virksomhet*. 27. april 2007. Kulturdepartementet.

Ot.prp. nr. 11 (1993-94), *Om lov om Enhetsregisteret*. 12. november 1993. Finans- og tolldepartementet.

NOU 2006: 15, *Frivillighetsregister*. 22. juni 2006. Kulturdepartementet.

St.mld. 39 (2006-2007), *Frivillighet for alle*. 10. august 2007. Kultur- og kirke departementet.

Retningslinjer: *Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor*. April 2008. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Retningslinjer: *Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor, versjon 2.0*. Juni 2010. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

6.3. Andre kilder; veiledere, rundskriv, høringsvar mv.

Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09 (*Soria Moria-erklæringen*)

Informasjonsskriv: *Registrering av tilknytninger mellom enheter i Frivillighetsregisteret*, 29. juni 2010. Brønnøysundregistrene. Nettadresse:
http://www.brreg.no/nyheter/2010/06/tilknytninger_fv.html

Veileder: *Veiledning for registrering av tilknytninger mellom enheter i Frivillighetsregisteret*, juni 2010. Brønnøysundregistrene. Nettadresse:
http://www.brreg.no/nyheter/2010/06/Veiledning_tilknytning_FV.pdf

Veileder: *Implementasjonsguide for integrasjon mot Altinn*, versjon 1.2, 11. desember 2009. Accenture. Nettadresse:
<https://www.altinn.no/upload/1500/Implementasjonsguide%20for%20integrasjon%20mot%20Altinn.pdf>

Veileder: *Registrering i Frivillighetsregisteret*, 23. juni 2011. Brønnøysundregistrene. Nettadresse: <http://www.brreg.no/frivillighet/veiledningen.pdf>

Vedlegg 1 – Mandat for forprosjektrapporten

Fastsatt i brev fra Kulturdepartementet til Frivillighet Norge av 9. mai 2011

Mandat for forprosjekt vedrørende mulig integrasjon mellom Frivillighetsregisteret og sentralleddenes medlemsregistre.

1. Mål

Forprosjektet skal forberede et pilotprosjekt i utviklingen av Frivillighetsregisteret vedrørende mulig integrasjon mellom Frivillighetsregisteret og sentralleddenes medlemsregistre.

2. Leveranser

Forprosjektet skal utarbeide et forslag til prosjektbeskrivelse for pilotprosjektet med hovedfokus på følgende punkter:

- Mål for pilotprosjektet
- Framdriftsplan for pilotprosjektet
- Beskrivelse av kompetansebehov i pilotprosjektet
- Organisering av pilotprosjektet
- Beskrivelse av hvilke minimumskrav integrasjonsløsningen må tilfredsstill
- Vurdering av hvordan melding om relasjonelle tilknytninger skal gjøres
- Beskrivelse av det juridiske handlingsrommet, og ev. forslag til endringer av lover og regelverk
- Budsjet for pilotprosjektet
- Gevinstrealisering

3. Organisering

Forprosjektet skal gjennomføres i regi av Frivillighet Norge, LNU og NIF i samarbeid med Brønnøysundregistrene. Forprosjektet skal rapportere til Kulturdepartementet.

4. Budsjet

Kulturdepartementet støtter forprosjektet med inntil kr. 100 000.

5. Fremdrift

Forprosjektet skal senest levere sitt forslag til prosjektbeskrivelse innen

Vedlegg 2 – Oversikt over registreringsdata for Enhetsregisteret

Tabellene nedenfor angir hvilke datafelter som er hhv. registreringspliktige og registreringsberettigede ved melding om førstegangsregistrering og endringsmelding til Frivillighets- og Enhetsregisteret. Tabellen tar utgangspunkt i registrering i Enhetsregisteret og tilleggsregistrering i Frivillighetsregisteret, og er basert på den digitale samordnede registermeldingen som finnes i Altinn, samt og registreringskravene angitt i Enhetsregisterloven og Frivillighetsregisterloven. Det er sett bort i fra tilleggsregistrering i foretaks- og merverdiavgiftsregisteret.

Nr	Felt	Pliktig/ berettiget	Beskrivelse
1	Hva skal meldes	Pliktig	Angir hvilke register man skal registreres i ved førstegangsregistrering, ellers om det er snakk om en endringsmelding eller slettemelding.
2	Organisasjonsform	Pliktig	Oppgis ved nyregistrering. For en integrasjonsløsning vil kun “forening/lag/innretning” være det aktuelle valget.
3	Registrering i Frivillighetsregisteret	Berettiget	Dersom man ønsker tilleggsregistrering i Frivillighetsregisteret.
4	Grasrotandel	Berettiget	Ja eller nei til deltakelse
5	Kontonummer	Berettiget	Kun dersom ja på forrige spørsmål
6	Regnskapsopplysninger	Berettiget	Kun for registrering/lagring i registeret
7	Vedtekter	Berettiget	Kun for registrering/lagring i registeret. Se eget punkt om krav til vedlegg.
8	Kategorisering	Pliktig	Velg inntil tre aktivitetsområdet i prioritert rekkefølge fra predefinert liste.
9	Navn	Pliktig	
10	Adresse	Pliktig	Angitt som “hovedkontorets adresse” i dagens melding.
11	Stiftelsesdato	Pliktig	
12	Formål	Pliktig	Beskrivelse av formålet
13	Daglig leder/kontaktperson/ forretningsfører	Pliktig	Må angis med fødselsnummer og korrekt folkeregistrert etternavn
14	Styre	Pliktig	Må angi samtlige styremedlemmer og deres rolle med fødselsnummer og korrekt folkeregistrert etternavn. Styrets sammensetning må være iht. årsmøteprotokoll (jfr. pkt. X)
15	Regnskapsfører/revisor	Pliktig	Kun pliktig dersom foreningen har en statsautorisert revisor eller registrert regnskapsfører.
16	Signatur	Pliktig	Den som tegner for foreningen. Mulig å velge at ingen har slik rolle. Kan velge å tildele roller (styreleder mv.) signatur eller navngitte personer. Har også et åpent felt for andre signaturbestemmelser.
17	Prokura	Pliktig	Den som kan forplikte foreningen økonomisk. Mulig å velge at ingen har

			slik rolle. Kan velge å tildele roller (styreleder mv.) signatur eller navngitte personer. Har også et åpent felt for andre signaturbestemmelser.
18	Andre opplysninger	Berettiget	Målform og om enheten inngår i foretaksgruppe. Kun førstnevnte relevant for en integrasjonsløsning.
19	Kontaktopplysninger	Pliktig	Gjelder for innsender. I en integrasjonsløsning vil innsender kunne identifisere direkte gjennom datasystemet. Angir også hvor gebyrfaktura skal sendes.
20	Signering av melding	Pliktig	Kan være den med angitt signatur eller daglig leder, et styremedlem eller tilsvarende kontaktperson
	Vedlegg/dokumentasjon: - Vedtekter* - Stiftelsesdokument - Styreprotokoll - Årsmøteprotokoll	Pliktig	De to første må vedlegges ved førstegangsregistrering i Frivillighetsregisteret. Dersom stiftelsesdokumentet eller vedtektene ikke angir det, må det vedlegges protokoll fra kompetent organ som viser tildeling av tegningsrett og evt. prokura. Valg av styre må også vedlegges dersom det ikke framkommer av stiftelsesdokumentet.

* Det er viktig å merke seg forskjellen på kravet fra Brønnøysund om levering av vedtekter som dokumentasjon på forskjellige forhold (prokura, frivillig formål mv.), og retten til å kunne registrere vedtektene i Frivillighetsregisteret (jfr. punkt 7).

Vedlegg 3 – Valg av medlemssystemer til pilotprosjekt

Arbeidsgruppen Pilotprosjekt delegerte til Frivillighet Norges administrasjon å foreta valg av medlemssystemer som skal delta i Pilotprosjektet. Nedenfor følger en redegjørelse for prosess og vurderinger som ligger til grunn for valget.

Bakgrunn

I henhold til mandatet for arbeidsgruppen Pilotprosjekt skal pilotprosjektet gjennomføres i samarbeid med minimum to medlemssystemer som er i bruk av frivillige organisasjoner. Hovedformålet med å inkludere konkrete medlemssystemer i samarbeidet er å sikre at løsningen som utvikles blir reelt tilgjengelig for flest mulig frivillige organisasjoner med sentrale datasystemer.

I praksis vil samarbeidet gå ut på at de aktuelle medlemssystemene deltar i en arbeidsgruppe sammen med Brønnøysundregistrene, og at de som en del av pilotprosjektet skal utvikle en fungerende integrasjonsløsning for systemet. Løsningene skal dokumenteres og gjøres tilgjengelig slik at de kan tas i bruk av andre medlemssystemer. Pilotprosjektet skal dermed komme alle frivillige organisasjoner med sentrale datasystemer til gode – ikke bare de som benytter et system som blir valgt til pilotprosjektet.

Arbeidsgruppens forslag til pilotprosjekt innebærer at utviklingen skal følge to spor. Det skal utvikles én løsning for tilnærmet full automatisering og én for delvis automatisering. Arbeidsgruppen ønsker derfor at to medlemssystemer skal delta i pilotprosjektet og at de skal teste ut hver sin integrasjonsmodell.

Kriterier

Arbeidsgruppen har videre definert følgende fire kriterier som medlemssystemene skulle vurderes i forhold til:

- **Ikke-kommersielt:** Systemet bør være organisasjonseid og/eller utviklet av en eller flere frivillige organisasjoner.
- **Utbredelse:** Systemet bør være i bruk i flest mulig frivillige organisasjoner
- **Tilgjengelighet:** Det bør være mulig for flere organisasjoner å ta systemet i bruk, og derigjennom også nyte godt av arbeidet som skal gjøres gjennom pilotprosjektet. All dokumentasjon skal gjøres tilgjengelig for andre.
- **Gjennomførbart:** Eiere/utviklere av systemet må ha vilje og kapasitet til å delta i pilotprosjektet. Med kapasitet forstås at man har tid til å bidra i prosjektet høsten 2011, og at man er villig til å bære kostnadene ved en eventuell nødvendig oppgradering av medlemssystemet for at det skal kunne tilfredsstille minimumskravene for en integrasjonsløsning. Selve kostnadene ved utvikling av integrasjonsgrensesnittet vil bli finansiert gjennom pilotprosjektet.

Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner ble invitert til å foreslå aktuelle medlemssystemer. I alt kom det inn 6 ulike forslag fra totalt 14 medlemsorganisasjoner:

Foreslåtte systemer

Foreslått av	Navn på system
UNOF Ung i Kor	Eget system
NMF Pensjonistforbundet	Mysoft
Ung Kirkesang Hyperion N4F Elevorganisasjonen Juvente Noregs Ungdomslag Europabevegelsen	Hypersys
KIA	Profundo
FolkOrg Korpsnett	Styreweb
NIF	SportsAdmin

Alle de foreslåtte systemene kunne trolig (med mulig unntak av Profundo, som vi mangler tilstrekkelig dokumentasjon for) deltatt i prosjektet ut fra en rent teknisk vurdering. Dette betyr at resultatene fra pilotprosjektet bør kunne komme brukerne av alle disse systemene til gode på sikt. For å få til en hensiktsmessig organisering av pilotprosjektet er det imidlertid ikke rom for å inkludere mer enn to systemer. Arbeidsgruppen har derfor delegert til Frivillighet Norges administrasjon å velge de to systemene som passer vurderingskriteriene best.

Vurdering

Nedenfor følger en kort vurdering av medlemssystemene i forhold til de definerte kriteriene.

1. Ikke-kommersielt/organisasjonseid:

Tre av systemene tilfredsstiller dette kriteriet: UNOF/Ung i kor, Hypersys og SportsAdmin. De øvrige er eid av aksjeselskaper med private eiere.

2. Utbredelse

Basert på opplysninger fra organisasjonene, samt en kartlegging Frivillighet Norge gjennomførte i 2010 er det sannsynlig at Mysoft, Hypersys og SportsAdmin er de av de foreslåtte systemene som pr i dag er i bruk i flest organisasjoner. Det er for øvrig seks ulike organisasjoner som har foreslått Hypersys, mens de øvrige systemene er foreslått av én eller to organisasjoner hver. UNOF/Ung i kor og styreweb vurderes som likeverdige etter dette kriteriet.

3. Tilgjengelighet

Alle systemene er til en viss grad tilgjengelige for andre, men til varierende kostnad. Basert på kostnader antas Mysoft å ha den høyeste inngangsterskelen. De øvrige systemene er vurdert til likeverdige etter dette kriteriet.

4. Gjennomførbart

Med unntak av Profundo, hvor det mangler informasjon, vurderes de øvrige systemene å ha den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å delta i et pilotprosjekt. For en fullintegrert løsning vurderes SportsAdmin til å være det best egnede systemet, basert på den omfattende erfaringen NIF har med å integrere SportsAdmin med andre systemer, og ikke minst det sterke engasjementet organisasjonen har vist med tanke på å få på plass en integrasjonsløsning mot Frivillighetsregisteret. For øvrig vurderes Hypersys, Mysoft, Styreweb og UNOF/Ung i kor som likeverdige på dette punktet.

Konklusjon

Basert på en helhetsvurdering anbefaler Frivillighet Norge å inkludere SportsAdmin (NIF) og Hypersys (Unicornis) som deltakere i pilotprosjektet for integrasjonsløsning for Frivillighetsregisteret. SportsAdmin skal utvikles med en integrasjonsløsning basert til full automatisering, mens Hypersys skal utvikles med en integrasjonsløsning basert på delvis automatisering.

Gjennomføring av prosjektet avhenger av finansiering fra staten, samt at de nødvendige juridiske problemstillingene er avklart i forkant av at den tekniske utviklingen igangsettes.