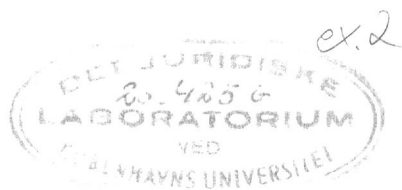


DELBETÆNKNING III
fra
EDB-SAMORDNINGSUDVALGET
om
PERSONREGISTRERING



BETÆNKNING NR. 840

MARTS 1978

ISBN 87-503-2578-7
Stougaard Jensen/København
Fi 22-69-bet.

INDHOLD

side

FØRSTE DEL

Betænkning fra edb-samordningsudvalget om personregistrering	7
---	---

ANDEN DEL

Redegørelse fra underudvalget "projekt personregistrering", nedsat under edb-samordningsudvalget	15
---	----

BILAG	99
-------------	----

FØRSTE DEL

BETÆNKNING FRA EDB-SAMORDNINGSUDVALGET

OM

PERSONREGISTRERING

1. Indledning

Edb-samordningsudvalget blev nedsat ved finansministerens skrivelse af 28. juni 1976.

Udvalget har følgende sammensætning:

Direktør Poul Dahlgaard (formand)

Kontorchef Jens Ulrik Dalgaard
administrationsdepartementet

Konsulent H.H.H. Østergaard
budgetdepartementet

Afdelingschef Poul Jensen
Danmarks Statistik

Afdelingschef Jens Jørn Nielsen
Kommunernes Landsforening

Afdelingschef Svend Gravesen
rigsrevisionen (har afløst Kjeld Brixtofte)

Vicedirektør Arne Lund
Københavns Kommune

Kontorchef Jens Erik Steenstrup
Amtsrådsforeningen

Viceskattedirektør Helge Schierup
Frederiksberg Kommune

Kontorchef Svend Rønstrup
indenrigsministeriet

Vicedirektør Niels Lauesen
Statsskattedirektoratet

Efter at udvalget havde afgivet sin første delbetænkning om personregistre (betænkning nr. 784/nov. 1976), og efter at der på dette grundlag var ført forhandlinger mellem regeringen og de kommunale organisationer samt ILøbenhavns og Frederiksberg kommuner om visse edb-sanordningsproblemer, anmodede finansministeren ved skrivelse af 14. januar 1977 udvalget om at afgive delbetænkning dels om styrings- og ansvarsspørgsmål, dels om de problemer, der knytter sig til at sikre en hensigtsmæssig og samordnet opbygning af det offentliges personregistrering, herunder en stillingtagen til SIP's videreførelse.

For så vidt angår ansvars- og styringsspørgsmål afgav udvalget delbetænkning i maj 1977 (betænkning nr. 808). Det i denne betænkning indeholdte forslag om, at der mellem staten og kommunerne indgås en samarbejdsaftale er tiltrådt af parterne, og aftalen har virkning fra 1. januar 1978.

De problemer, der knytter sig til samordningen af offentlige myndigheders personregistrering er behandlet i et underudvalg, hvis redegørelse er afgivet 27. februar 1978 og optaget som 2. del af nærværende betænkning.

Idet bortses fra kapitel II - som det ikke skønnes påkrævet at kommentere på nuværende tidspunkt - kan udvalget i alt væsentligt tilslutte sig den fremstilling af samordningsspørgsmålene, som indeholdes i underudvalgets redegørelse, hvorfor der i det følgende alene fremdrages en række hovedsynspunkter.

- a. Det fremgår af redegørelsen fra underudvalget, at en række af de for edb-samordningen betydningsfulde forhold ikke på nuværende tidspunkt er afklarede. Sdb-samordningsudvalget finder derfor ikke, at der i øjeblikket er grundlag for at opstille forslag til en mere langsigtet samordning af den offentlige forvaltnings personregistrering.

Det kan forventes, at nogle af de uafklarede spørgsmål finder deres løsning ved folketingets vedtagelse af en registerlov. Det er imidlertid, forinden der kan tages stilling til formen for en langsigtet samordning også nødvendigt at foretage en mere omfattende analyse af nogle forhold, der nærmere er beskrevet i underudvalgets redegørelse (kap. VII afsnit 3.), herunder belysning af forvaltningens databehov, dataregistrering m.v. samt dyberegående teknisk-økonomiske undersøgelser. Yderligere bør forskellige spørgsmål af forvaltningsretlig eller forvaltningspolitisk karakter vedrørende forholdet mellem stat og kommune søges afklaret. En langsigtet samordning bør have form af en løsningsstruktur, der med mellemrum justeres under hensyn til indtrufne ændringer af teknisk, økonomisk, administrativ eller anden karakter.

Udvalget finder, at arbejdet med klarlæggelse af en række af de nævnte forhold bør henlægges til det nyligt nedsatte edb-samordningsråd og de styringsudvalg for edb-anvendelsen inden for de enkelte administrative hovedområder, der etableres.

Indtil videre vil det være mest realistisk at tage udgangspunkt i den nuværende struktur for det offentliges personregistrering. Registreringen vil herefter fortsat være baseret på et fælles statsligt-kommunalt folkeregister- og CPR-system under indenrigsministeriets ledelse, et fælles statsligt-kommunalt skatteregistersystem under statsskattedirektoratets ledelse og kommunale registersystemer på det sociale område.

- b. Udvalget finder, at planerne for videreudvikling af det centrale personregister til GPR 78 er velegnede som led i en samordning af det offentliges registrering af personoplysninger. CPR 78 vil relativt nemt kunne udbygges til at omfatte direkte terminaladgang til CPR-registrets data. Udvalget finder dog ikke, at der bør etableres direkte terminaladgang til CPR-registret, før end de foreliggende behovsanalyser er vurderet på ny.

- c. Indkomst/skattedata indsamles, registreres og behandles inden for den statslig-kommunale forvaltning, der bør opfattes som et fællessystem. Data fra de centrale skattesystemers registre bør stå til rådighed som basisdata for andre statslige og kommunale administrationer. Udtræk af data må kunne ske både til brug for gruppekørsler og til anvendelse ved konkret sagsbehandling.

Både staten og kommunerne synes at have interesse i udviklingen af opkrævningssystemerne, og disse planer bør efter udvalgets opfattelse derfor snarest muligt videreføres. Der er taget skridt hertil. Statsskatte-direktoratets planer om integration af forskudsændrings- og slutligningssystemer bør efter udvalgets opfattelse indgå i edb-samordningsrådets overvejelser.

- d. De grundlæggende data, der er nødvendige for løsningen af gruppeopgaver inden for socialforvaltningen og andre forvaltningsområder bør efter udvalgets opfattelse i videst muligt omfang hentes fra det centrale personregister og skattesystemernes registre.

Der lægges herved vægt på, at centrale registre er velegnede til at sikre, at alle relevante personer og oplysninger er medtaget ved registreringen, samt at ingen personer er dobbeltregistreret.

- e. Ved vurderingen af planerne på kort sigt finder udvalget, at der ikke bør lægges hindringer i vejen for, at de foreliggende muligheder for at anvende de etablerede terminaler udnyttes bedst muligt. Udvalget kan derfor tilslutte sig, at terminaldelen af SIP fase 2 gennemføres, således at kommunerne får terminaladgang til de data, der er planlagt medtaget i SIF fase 2.

Ved anskaffelsen af yderligere terminaludstyr bør det sikres, at det pågældende udstyr uden større omkostninger vil kunne tilsluttes det datanet, som Post- og

Telegrafvæsenet etablerer i 1979/80. Udstyr, der kan udnytte datanettets faciliteter, vil nemlig også kunne anvendes ved den forventede åbning af terminaladgang til statslige basisregistre.

- f. Ved SI? fase 2 åbnes for terminaladgang for kommunerne til skatte/indtægtsdata ud over de persondata, der allerede i dag er terminaladgang til.

De terminaltilgængelige SIP-oplysninger kan tilgå systemet fra folkeregistersystemet, forskudsændringsystemet, slutligningssystemet og sygesikringssystemet, men disse systemer bør i øvrigt, af hensyn til de kommuner, som ikke ønsker at tilslutte sig SIP fase 2, videreføres som hidtil uafhængigt af andre systemer.

Det forudsættes videre, at planerne for SIP-projektets udvikling indgår i overvejelserne vedrørende samordning af den offentlige sektors personregistrering på længere sigt. Ved sådanne overvejelser om en samordning af opgaver på personregistreringsområdet må hensyn tages til, at de fleste persondata fødes, registreres og anvendes i kommunerne, samt at mange persondata anvendes på tværs af forvaltningsgrenene i den enkelte kommune.

Det må bero på en politisk afgørelse, hvorvidt SIP fase 2 vil kunne iværksættes inden registerlovens ikrafttræden - hvilket tidligst kan ske i sommeren 1978. Da gennemførelsen af SIP fase 2 forudsætter en udvidelse af det terminaltilgængelige dataindhold i forhold til SIP fase 1, bør de i efteråret 1977 iværksatte sikkerhedsbestemmelser gennemgås på ny med henblik på revision. Ved revisionen af sikkerhedsbestemmelserne vil spørgsmålet om tværkommunal adgang til persondata kunne rejses.

Ved en ibrugtagning af SIP fase 2 forudsættes der optaget forhandlinger med Statsskattedirektoratet om

tekniske enkeltheder, jf. i denne forbindelse det i underudvalgets redegørelse optagne bilag 1, hvori Skattedepartementet har fremsat en række principielle betragtninger vedrørende den overordnede styring af skateregistre m.v.

- g. Udvalget linder det væsentligt, at den bestående usikkerhed med hensyn til den tekniske udvikling tages i betragtning ved samordningsovervejelserne.

Det vil derfor være påkrævet, at edb-samordningsrådet gennem et nærmere samarbejde med i/3 Datacentralen og Kommunedata 1/3 løbende holder sig ajour med og vurderer de tekniske ændringer og disses betydning for samordningsmulighederne.

En udvidet anvendelse af minidatamater i den lokale og statslige forvaltning kan være økonomisk fordelagtig og administrativt hensigtsmæssigt. Såvel de myndigheder, der anvender lokale edb-anlæg, som de centrale planlæggende myndigheder bør i denne forbindelse være opmærksomme på betydningen af, at der arbejdes med et ensartet datamateriale og koordinerede programmer. Herved forøges mulighederne for en fleksibel edb-anvendelse i forvaltningen som helhed og det bliver lettere at udnytte anvendelsen af edb til planlægnings- og statistikformål.

- h. De oplysninger, der har kunnet fremskaffes til økonomisk belysning af edb-udviklingsplanerne er utilstrækkelige. Der er behov for bedre oplysninger om de reelle omkostningsforhold for de store statslige og kommunale registre, men ved vurderingen må dog også tages i betragtning, at edb-udgiften i forbindelse med udførelsen af de administrative opgaver kun er en del - og i mange tilfælde en mindre del - af den samlede omkostning ved opgaveløsningen.

ANDEN DEL

REDEGØRELSE FRA UNDERUDVALGET "PROJEKT PERSONRE-
GISTRERING" , NEDSAT UNDER EDB-SAMORDNINGSUDVALGET

Indholdsfortegnelse

	Side
I. <u>Indledning og sammenfatning</u>	17
1. Underudvalgets nedsættelse og virksomhed	17
2. Sammenfatning	19
II. <u>Nuværende og planlagt anvendelse af edb inden for fol-</u> <u>keregistrerings- og personskatteområdet samt det so-</u> <u>ciale område</u>	28
1. Kortlægningen	28
2. Ansvarsplaceringen	31
3. Opgavernes fordeling og karakter, datafremskaffelse og edb-anvendelse	34
4. Udviklingsplanerne	38
III. <u>Edb-tekniske forhold</u>	45
1. Udviklingstendenserne	45
2. Minidatamaterne	46
3. Dobbeltlagring og dobbeltregistrering	47
4. Kommunikation og terminalanvendelse	48
IV. <u>Personorienterede basisdata</u>	51
1. Begrebet basisdata	51
2. Anvendelse af basisdata	52
3. Krav til basisdata	53
4. Indsamling og behandling af basisdata	54
5. Nye arter af basisdata	56
6. Videregivelse og anvendelse af data	57
7. Danmarks Statistik	60
V. <u>Supplerende grundlag</u>	62
1. Forhandlingerne i januar 1977 og juni 1977 mellem regeringen og kommunerne om edb-samordning	62
2. Forslag til lov om offentlige myndigheders registre	64
3. Edb-samordningsudvalgets betænkning nr. 808	68
4. Samarbejdsaftalen mellem staten og kommunerne	69
5. Sikkerhedsregulativet	70
6. Datacentralen og Kommunedata	71

	Side
VI. <u>Økonomiske forhold</u>	72
1. Tidligere overvejelser	72
2. Underudvalgets indsamling af materiale	73
3. Underudvalgets vurdering	79
VII. <u>Underudvalgets overvejelser og forslag</u>	30
1. Forhold af betydning for edb-samordningen	S0
2. Underudvalgets stillingtagen	SB
3- Forslag til fortsatte aktiviteter	92
 Bilagsfortegnelse	 99

I. Indledning og sammenfatning

1. Underudvalgets nedsættelse og virksomhed

- a. Underudvalget "Projekt personregistrering" blev nedsat af udvalget vedrørende sanordning af forvaltningens anvendelse af edb til administrative formål (edb-samordningsudvalget) i begyndelsen af 1977- Edb-samordningsudvalget har til opgave at overveje, hvorledes den offentlige sektor som helhed mest hensigtsmæssigt vil kunne udnytte edb-teknikken i forbindelse med løsningen af administrative opgaver.
- b. I delbetænkning nr. 784 (november 1976) konstaterede edb-samordningsudvalget, at det ikke på daværende tidspunkt var muligt at foreslå et fælles samordnet personregistreringssystem omfattende persondata i bred forstand. Forudsætning herfor måtte være en klarlæggelse af anvendelsen af de enkelte data i den samlede forvaltning. Projekt personregistrering fik derfor som opgave at gennemføre en analyse af de statslige og kommunale forvaltningers edb-registrering af personoplysninger, af dataindholdet i centrale og lokale registre samt af registerstrukturen for den samlede offentlige forvaltning på persondataområdet. På grundlag af disse analyser skulle der stilles forslag til en hensigtsmæssig og samordnet opbygning af det offentliges personregistrering.
- c. Underudvalget fik herudover til opgave at skabe grundlag for en stillingtagen til de foreliggende edb-udviklingsplaner på kort sigt, først og fremmest spørgsmålet om iværksættelsen af det af Kommunedata I/S og Kommunernes Landsforening udviklede SIP-system fase 2.
- d. Underudvalget har haft følgende sammensætning:

Vicedirektør Niels Lauesen,
Statsskattedirektoratet

Kontorchef Frits Sørensen,
Staden Københavns statistiske kontor

Systemchef E. Toftgaard-Hansen,
I/S Datacentralen af 1959

Konsulent Brian Nicholls,
Socialministeriet

Fuldmægtig Karen Klinkvort,
Kommunernes Landsforening
(har afløst Svend Aage Pedersen)

Systemchef Finn Møllgaard,
Kommunedata I-S
(har afløst Erik Bonnerup Nielsen)

Kontorchef Svend Renstrup,
Indenrigsministeriet

Kontorchef Jens Ulrik Dalgaard (formand),
Administrationsdepartementet

Underudvalgets sekretariatsforretninger har været varetaget af civ.ing. Claus Børentzen, eksp.sekr. K. Kjærsgaard Eriksen, sekretær Jette Rabbe og fuldmægtig Bent Rasmussen.

- e. Underudvalget, der har holdt 23 møder, har gennemført en kortlægning af systemer og registre inden for folke-registrerings-, skatte- og socialområdet. Der har været nedsat en arbejdsgruppe til belysning af det sociale områdes databehov. Danmarks Statistik har bidraget med materiale om anvendelse af persondata til brug for løsning af statistikopgaver. En række institutioner og organisationer er blevet anmodet om oplysninger til belysning af omkostninger og besparelser vedrørende eksisterende og planlagte systemer. P & T har bidraget med materiale om de foreliggende planer for etablering af et offentligt datanet.

Eet indsamlede og bearbejdede materiale, der har dannet baggrund for underudvalgets overvejelser og forslag, er ikke medtaget i redegørelsen på grund af dets omfang. Materialet er tilgængeligt i udvalgets Sekretariate

f. Redegørelsens kapitel II beskriver den nuværende og planlagte anvendelse af edb inden for folkeregistrerings- og personskatteområdet samt inden for det sociale område. Kapitel III omfatter en beskrivelse af tekniske forhold og udviklingstendenser, som har været af betydning for udvalgets overvejelser. Kapitel IV indeholder overvejelser om personrelaterede basisdata. I kapitel V er anført en række forhold af betydning for underudvalgets arbejde og forslag. Kapitel VI behandler problemerne vedrørende en økonomisk belysning af edb-aktiviteter og udviklingsplaner. Endelig omfatter kapitel VII underudvalgets afsluttende overvejelser og forslag til nye aktiviteter.

2. Sammenfatning

a. Når mulighederne for yderligere samordning af edb-anvendelsen i stat og kommune skal overvejes, er en række forhold af betydning, herunder:

- hvorledes datamaterialet fremskaffes og anvendes
- datamaterialets kvalitet
- teknisk-økonomiske forhold
- forvaltningsmæssige forhold bl.a. opgavefordelingen mellem stat og kommune, mellem forskellige administrative sektorer (skatteadministrationen, folkeregisteradministrationen) samt mellem offentlige myndigheder, der disponerer over edb-anlæg
- planlægningen af opgaver på I/S Datacentralen og Kommunedata I/S
- registerlovgivning og sikkerhedsmæssige forhold i øvrigt.

Da de ovennævnte forhold ikke er tilstrækkeligt belyst, finder underudvalget det ikke muligt at opstille mere langsigtede forslag for samordningen af forvaltningens edb-anvendelse.

Underudvalget foreslår en række aktiviteter igangsæt, som vil kunne tidrage til yderligere belysning og dermed forbedring af grundlaget for en langsigtet edb-samordning. Der er mellem staten og kommunerne enighed om etablering af et edb-samordningsråd samt styringsudvalg for edb-anvendelsen inden for de enkelte administrative hovedområder. En række opgaver foreslås af underudvalget taget op af edb-samordningsrådet og styringsudvalgene, hvori en række statslige og kommunale myndigheder forudsættes repræsenteret.

Endvidere tager underudvalget stilling til de foreliggende udviklingsplaner på kort sigt.

- c. Persondata anvendes af mange forskellige myndigheder til mange forskellige formål. Der vil derfor efter underudvalgets opfattelse kunne opnås væsentlige for-
enklinger, højere datakvalitet og større datasikkerhed, såfremt funktionerne i forbindelse med registreringen af bestemte grundlæggende data konsekvent pålægges bestemte myndigheder som en slags autorisation. De vigtigste funktioner er i denne forbindelse indsamling, registrering, verificering, behandling og videregivelse af grundlæggende data, der betegnes som basisdata.

En række af de grundlæggende persondata, som anvendes inden for administrationen, har allerede status som autoriserede basisdata. Det gælder data, som indgår i det centrale personregister samt en række indtægt/skatte-data, som indgår i skattemyndighedernes registre.

De centrale registre er velegnede til at sikre, at alle relevante personer og oplysninger er medtaget ved registreringen samt at ingen personer dobbeltregistreres. Centrale registre, som i betydeligt omfang videregiver basisdata til brug for andre myndigheder, betegnes som basisregistre.

- d. Underudvalgets undersøgelser viser, at de verificerede data, der kan hentes i de centrale statslige registre, ikke altid har den for de forskellige administrative formål ønskelige aktualitet. Hertil kommer, at det centrale personregister ikke dækker alle behov for grundlæggende personoplysninger. Skatteregistrene indeholder alene de for varetagelsen af skatteopgaverne nødvendige data.

Undersøgelserne viser på den anden side også, at visse data, som anvendes af flere myndigheder, ikke indgår i basisregistre, og at der for sådanne data er usikkerhed med hensyn til begrebsdefinition, registrering og anvendelse.

Der er derfor behov for nærmere belysning af databehovet hos forvaltningen samt af mulighederne for at opnå større klarhed med hensyn til definition af visse dataarter. Herudover er der for nogle data behov for mere præcise regler for behandling og anvendelse.

Endelig bør mulighederne for udvidelse af basisregistrenes dataindhold eller oprettelsen af yderligere basisregistre overvejes. Opgaverne i forbindelse med fastlæggelsen af regler for fremskaffelsen og behandlingen af persondata samt forbedring af datamaterialets kvalitet foreslås henlagt til edb-samordningsrådet og styringsudvalgene. Når der til sin tid ved lovgivning om det offentliges personregistre er taget stilling til hvilke beføjelser, der skal tillægges den registertilsynsmyndighed, som foreslås oprettet, må edb-samordningsrådets opgaver i forbindelse med dataanvendelsen overvejes.

- e. Der bør, som information for den offentlige administration samt af hensyn til sikring af et bedre grundlag for fremtidig samordningsbestræbelser, udarbejdes og vedligeholdes en oversigt over det offentliges basisregistre med oplysninger om registrenes indhold af basisdata.

Det foreslås, at edb-samordningsrådet og de styringsudvalg, der oprettes under rådet, får til opgave at varetage de nævnte opgaver.

- f. Der. tekniske udvikling inden for edb-området medfører fortsat prisfald for både store og små dataanlæg. Prisfald gør sig i øvrigt gældende for lagringsmedier samt kommunikations- og terminaludstyr. Endvidere medfører bl.a. forbedrede kontrolprocedurer, at mere og mere komplicerede opgaver kan løses med forøget sikkerhed, og større og større datamængder behandles inden for samme systemer.

Underudvalget anser det for påkrævet, at edb-samordningsrådet gennem et nærmere samarbejde med I/S Datacentralen og Kommunedata I/S, holder sig ajour med og vurderer konsekvenserne af den tekniske udvikling i relation til samordningsspørgsmålet.

- g. Fremkomsten af mindre edb-anlæg - såkaldte minidatamater - medfører, at det kan være økonomisk fordelagtigt og administrativt hensigtsmæssigt for mange institutioner og kommuner at løse en række administrative funktioner ved hjælp af egne edb-anlæg.

En udvidet anvendelse af lokale statslige og kommunale edb-anlæg ved løsningen af de administrative opgaver vil, såfremt der anvendes veldefinerede data fra basisregistrene, ikke i sig selv rejse problemer med hensyn til fremskaffelsen af et ensartet datagrundlag f.eks. til brug for den overordnede samfundsplanlægning. Der er imidlertid behov for, at såvel de myndigheder, der anvender lokale edb-anlæg, som de centrale planlæggende myndigheder, er opmærksomme på betydningen af, at de forskellige edb-anlæg så vidt muligt anvender et ensartet datamateriale og koordinerede programmer til udveksling af data. En sådan koordinering og forøget datadisciplin vil bl.a. kunne opnås ved et udvidet samarbejde mellem de statslige og kommunale myn-

digheder, der har egne edb-anlæg på den ene side og basisregistermyndighederne på den anden side.

Det foreslås, at; dette samarbejde formidles af edb-samordningsrådet, og de styringsudvalg, der påtænkes oprettet inden for en række administrationsområder.

- h. Det har hidtil ikke i større omfang været muligt at hente data fra de centrale statslige registre ved anvendelse af terminaler. Kommunerne har imidlertid for at dække behovet for ajourførte, let tilgængelige personoplysninger til gruppekørsler og behandling af enkeltsager planlagt og til dels etableret edb-systemer med terminaladgang til sådanne data, hvorimod statslige myndigheds behov ikke er tilgodeset.

Terminalforbindelsen mellem den kommunale forvaltning og de kommunale edb-registre etableres for tiden gennem telefonnettet. Den anvendte teknik indebærer, at det er vanskeligt og forbundet med meromkostninger at etablere terminalforbindelse fra en terminal til flere forskellige edb-centraler. Post- og telegrafvæsenet er i færd med at opbygge et specielt data-transmissionsnet, der forventes at ville stå til rådighed i løbet af 1979. Det ny datanet vil muliggøre forbindelse mellem én terminal og flere edb-systemer med forskellig geografisk placering.

Underudvalget finder, at der ikke bør lægges hindringer i vejen for at anvende de i kommunerne etablerede terminaler og kommunikationsmuligheder bedst muligt. Ved anskaffelsen af nyt terminaludstyr bør det imidlertid sikres, at dette udstyr uden større omkostninger kan tilsluttes Post- og Telegrafvæsenets datanet og kunne udnytte dets faciliteter. Der vil herved blive mulighed for at anvende terminalerne ved terminaladgang til statslige basisregistre.

- i. Edb-samordningsudvalget fandt, at de oplysninger, der kunne fremskaffes i efteråret 1976 til brug for delbetænkning nr. 784 var behæftet med stor usikkerhed og uegnede som grundlag for en endelig økonomisk vurdering af de foreliggende edb-udviklingsplaner.

Med henblik på at udtømme de muligheder, der måtte være for yderligere økonomisk belysning af udviklingsplanerne, er Københavns kommune, Statsskattedirektoratet, Kommunernes Landsforening og Kommunedata anmodet om en række oplysninger af økonomisk karakter.

Besvareelserne, der er fremkommet i november 1977, giver ikke tilstrækkeligt grundlag for økonomisk vurdering af udviklingsplanerne.

Et holdbart grundlag for økonomisk vurdering af planerne for de statslige og kommunale registersystemer kan formentlig kun fremskaffes gennem en dyberegående analyse af de reelle omkostningsforhold, herunder de enkelte omkostningselementers betydning.

- j. Unerudvalget finder, at der under hensyn til kapacitetsforholdene og de personelle ressourcer bør foregå en hensigtsmæssig driftsmæssig fordeling af edb-opgaverne på de edb-anlæg, som den offentlige forvaltning disponerer over. Fordelingen bør ske uafhængig af, hvor opgaverne administrativt er placeret i forvaltningen. Hensyn bør imidlertid tages til opgavernes karakter samt til, at brugerne må kunne betjenes på den mest hensigtsmæssige måde.
- k. Unerudvalget mener, at det er mest realistisk at tage udgangspunkt i den nuværende struktur for det offentlige personregistrering, d.s.v. et fælles statsligt-kommunalt folkeregister og CPR-system under indenrigsministeriets ledelse, et fælles statsligt-kommunalt skatteregistersystem under statsskattedirektoratets ledelse, og kommunale registersystemer på det sociale område.

Underudvalget finder, at edb-samordningsrådet bør foretage en dyberegående analyse af samspillet mellem de statslige og kommunale registersystemer med henblik på samordning.

Underudvalget finder, at der er væsentlige uafklarede forhold, for så vidt angår fordelingen af edb-løsningerne mellem staten og kommunerne. Der er derfor også behov for belysning af de administrative problemer inden for personregistreringsområdet ud fra mere principielle forvaltningsretslige og -politiske synspunkter.

1. Underudvalget mener ikke, at der bør etableres direkte terminaladgang til CPR-registret, førend de foreliggende behovsanalyser er vurderet på ny.

De data, der indsamles, opbevares og fremstilles i skattesystemernes registre, bør på nærmere præciserede vilkår stilles til rådighed som basisdata for andre statslige og kommunale administrationer. Udtræk af data må kunne ske, både til brug for gruppekørsler og til anvendelse ved konkret sagsbehandling. Det påregnes, at statsskattedirektoratet etablerer terminaladgang til visse skattedata i løbet af 1979-

De basisdata, der er nødvendige for løsningen af gruppeopgaverne inden for socialforvaltningen og andre forvaltningsområder bør efter underudvalgets opfattelse så vidt muligt hentes fra det centrale personregister og skattesystemernes basisregistre. I det omfang, der er behov for andre data til administrative formål, må disse indsamles fra borgerne af de myndigheder, der har ansvaret for løsningen af de opgaver, hvortil data skal bruges.

- m. SIP-systemet giver for øjeblikket adgang til terminalkommunikationer for kommunerne for så vidt angår folkekeregister-oplysninger. Der er uafhængigt heraf endvidere terminaladgang til forskudsændringssystemets

data. Ved SIP fase 2 planlægges der efter forhandling med skattedepartementet om tekniske enkeltheder åbnet for terminaladgang til yderligere skatte/indtægtsdata. Endvidere er der for nogle kommuner etableret terminaladgang til visse sygesikringsdata.

Underudvalget finder, at der ikke bør lægges hindringer i vejen for, at de foreliggende muligheder for at anvende de etablerede terminaler udnyttes bedst muligt.

SIP fase 2 vil muligvis kunne iværksættes inden registerlovens ikrafttræden, hvilket tidligst kan ske 1 sommeren 1978.

De terminaltilgængelige SIP-oplysninger kan tilgå systemet fra folkeregistersystemet, forskudsændringssystemet, slutligningssystemet og sygesikringssystemet, men disse systemer bør i øvrigt videreføres som hidtil uafhængigt af andre systemer. Dette indebærer, at den oprindeligt planlagte registerintegration i SIP fase 2 ikke gennemføres, førend der er skabt et bedre grundlag for at vurdere samordnede løsninger.

Den enkelte kommunes terminaladgang vil principielt være begrænset til data vedrørende kommunens egne borgere. Spørgsmålet om tværkommunal adgang til personsdata vil kunne rejses i forbindelse med den revision af sikkerhedsbestemmelserne, som forudsættes.

Såfremt SIP-løsningen gennemføres midlertidigt, forekommer behovet for iværksættelsen af den del af stats-skattedirektoratets plan, der omfatter integration af forskudsændrings- og slutligningssystemerne mindre hastende. Både staten og kommunerne synes at have interesse i udviklingen af opkrævningssystemerne, og disse planer bør efter underudvalgets opfattelse derfor snarest muligt videreføres.

Skattedepartementets repræsentant ønsker yderligere at pege på de principielle synspunkter, der gøres gældende i det som bilag 1 optagne notat af 20. februar 1978 fra skattedepartementet.

II. Nuværende og planlagt anvendelse af edb inden for folkeregistrerings- og personskatteområdet samt det sociale område

Afsnittet indeholder en redegørelse for den kortlægning af opgaver inden for personregistreringsområdet, som udvalget har gennemført. Herudover indeholder afsnittet en beskrivelse af edb-løsningerne inden for folkeregistreringsområdet, personskatteområdet og det sociale område.

Der lægges med beskrivelsen især vægt på belysning af de lovgivningsmæssige forudsætninger, den administrative opgavefordeling, databehovets karakter og de eksisterende planer for udvikling af edb-systemer inden for de ovennævnte områder.

Materialet til afsnittet er bl.a. hentet fra den under projekt personregistrering nedsatte arbejdsgruppe vedrørende socialsystemernes databehov og fra stats-skattedirektoratets edb-udviklingsplaner. Ved beskrivelsen er endvidere benyttet oplysninger om overvejelserne i indenrigsministeriet vedrørende videreudviklingen af CPR-systemet samt materiale fra forhandlinger i underudvalget om indholdet af SIP-systemet.

1. Kortlægningen

- a. Udvalget har kortlagt en række edb-registre eller registersystemer inden for folkeregistrerings-, skatte- og socialområdet. Ved undersøgelsen er der lagt vægt på belysning af hvilke data, der benyttes i sammenhæng i forbindelse med løsningen af bestemte administrative opgaver samt på om de forskellige data hentes fra andre registre eller indhentes fra borgerne. Det anses derimod for mindre betydningsfuldt, om de data, der anvendes ved opgaveløsningen er systematiserede i enkelte eller ganske få registre eller i et større antal delregistre. Dette hænger sammen med, at det væsentlige formål med analysen er at belyse de

funktioner, der skal varetages samt arten og karakteren af de persondata, der er relevante i forbindelse med opgaveløsningen. Der lægges ikke vægt på, om edb-løsningerne betegnes som et register eller et registersystem.

Formålet med kortlægningen er i øvrigt at give et overblik over de edb-systemer, som antages at være betydningsfulde i forbindelse med overvejelserne vedrørende samordningen af den offentlige sektors administrative edb-anvendelser. Kortlægningen påregnes anvendt som grundlag for etablering af en permanent oversigt over den offentlige sektors registersystemer og dataindholdet i disse.

- b. De væsentligste kriterier for, om et system kan betegnes som betydningsfuldt i forbindelse med samordningsovervejelser og løsningsforslag antages at være:
 - systemets og de anvendte registres omfang med hensyn til personkreds og dataindhold,
 - systemets kompleksitet,
 - arten og omfanget af systemets kommunikation med andre systemer,
 - omfanget af systemets anvendelse af basisdata,
 - omkostningerne ved systemets drift.
- c. For hvert af de systemer, der indgår i kortlægningen er der afholdt interviews med medarbejdere fra de institutioner og edb-centraler, som forestår systemernes udvikling og drift. Endvidere er der gennemført en informationsindsamling, som giver mulighed for at analysere de enkelte systemers opbygning, dataindhold og samspil med andre administrative forvaltningssystemer.

De kortlagte systemer er følgende:

- det centrale personregister,
- skatteområdets statslige og kommunale systemer og registre herunder:

statsskattedirektoratets personorienterede registersystemer,

statsskattedirektoratets slutberegnings- og opgørelsessystem,

forskudsmandtal og forskudsregistrering;

statsskattedirektoratets konteringssystem;

det kommunale forskudsansættelsessystem;

- Eet kommunale skat-indtægt-personsystem, SIP;
- en række sociale systemer herunder:

de sociale pensionssystemer;

boligsikringssystemet;

børnetilskudssystemet;

sygesikringssystemet;

dagpengesystemet.

d. For hvert enkelt system er der søgt indhentet oplysninger om bl.a. følgende forhold:

- systemets driftsherre og driftssted;
- systemets formål og anvendelse i hovedtræk, herunder oplysninger om systemets brugere og samspil med andre registre.

- systemets datagrundlag. Der er skelnet mellem på den ene side registre, som systemet selv opretter, og hvis dataindhold vedligeholdes af systemet, og på den anden side registre, der modtager data fra andre systemer, og hvor disse data anvendes i forbindelse med databehandlingen, uden at den myndighed der driver det modtagende register eller registersystem er ansvarlig for datas ajourføring og kvalitet.

Systemets inddata og uddata er søgt "belyst tillige med ajourføringsform samt ajourføringshyppighed.

- en mere teknisk beskrivelse for de enkelte systemer, herunder oplysninger om registrenes organisationsform, lagringsmedier, terminalfaciliteter m.v.,
 - en beskrivelse af omkostninger ved drift og vedligeholdelse af systemet.
- e. Til trods for vanskeligheder med at kortlægge ind- og uddatasiden for systemerne på dataniveau og med at opnå samme detaljeringsniveau for de enkelte systembeskrivelser, er der ved kortlægningen etableret et vist grundlag for de fortsatte overvejelser om forvaltningens anvendelse af persondata inden for folkeregistrerings-, skatte- og socialområdet.

2. Ansvarsplaceringen

- a. Loven om folkeregistrering placerer ansvaret for de forskellige funktioner i forbindelse med folkeregistreringen hos indenrigsministeriet, der fører det centrale personregister, medens kommunalbestyrelserne forestår førelsen af de lokale folkeregistre. Loven bestemmer, at reglerne om registrenes førelse og om tilsyn hermed samt forskrifter om registrenes indbyrdes samarbejde, fastsættes af indenrigsministeren. Denne fastsætter tillige reglerne for adgang til oplysninger fra registrene.

I medfør af loven om folkeregistrering har indenrigsministeren nedsat et personregistreringsråd, hvori Folketinget og kommunerne er repræsenteret. Let er rådets opgave at være rådgivende i personregister-spørgsmål, herunder i spørgsmål vedrørende udnyttelsen af folkeregistrene og det centrale personregister. I regeringens lovforslag om offentlige myndigheders registre foreslås oprettet et registertilsyn. Samtidig er der foreslået ændringer i loven om folkeregistrering og nedlæggelse af personregistreringsrådet.

Offentlige myndigheder skal i medfør af loven om folkeregistrering meddele oplysninger til folkeregistrene og det centrale personregister. Enhver, der flytter, skal foretage anmeldelse herom til folkeregistrene, omfattende også de medlemmer af husstanden, der flytter med.

Det centrale personregister indeholder for hver enkelt person 20-25 grundlæggende personoplysninger. De registrerede oplysninger er ret præcise i juridisk og begrebsmæssig henseende.

Indenrigsministeriet er af den opfattelse, at folkeregistrene og CPR må opfattes som ét system.

- b. Inden for personskatteområdet fastlægger lovgivningen ligeledes en klar ansvarsfordeling. Administrationen udføres i et samarbejde mellem centrale og lokale statslige myndigheder og de kommunale skatteadministrationer.

Efter skattestyrelsesloven, der har virkning fra og med indkomståret 1978, udgør ligningsrådet og stats-skattedirektoratet i forening den øverste lignings- og vurderingsmyndighed. Direktoratet udøver den daglige administration, medens rådet giver direktiver og fastlægger retningslinier herfor. Herudover er afgørelser og beslutninger af vigtigere karakter også hen-

lagt til rådet. Det påhviler direktoratet og rådet at føre tilsyn med amtsligningsrådenes, skatterådenes, ligningskommissionernes, skyldrådenes og vurderingsrådenes arbejde og at foretage revision af de ansættelser og vurderinger, som foretages af disse myndigheder.

Ligningsrådets medlemmer vælges dels af folketinget dels af ministeren for skatter og afgifter.

Ministeren for skatter og afgifter fastsætter de regler vedrørende ligningsrådets, statsskattedirektoratets og amtsskatteinspektoraternes virksomhed, som er fornødne til supplerung af bestemmelserne i lovgivningen.

I medfør af skattestyrelsesloven påhviler det statsskattedirektoratet at varetage tilsynet med, at ansættelsen af indkomst og formue sker på behørig og ensartet måde over hele landet. Direktoratet forsyner lignings- og vurderingsmyndighederne med oplysninger til brug for ligningen eller vurderingen og meddeler dem anvisninger, såvel med hensyn til den formelle fremgangsmåde som med hensyn til tilrettelæggelsen og gennemførelsen af selve ligningen eller vurderingen. Disse myndigheder er pligtige til at følge de således givne anvisninger, der forud skal være godkendt af ligningsrådet.

- c. Det sociale område omfatter en række forskellige sikrings- og bistandsordninger.

Rammerne for disse ordninger er fastlagt i et betydeligt antal love, hvoraf hovedparten hører under socialministeriets ressort. Af love, som hører under andre ministeriers ressort, kan nævnes lov om boligsikring under boligministeriet og lov om Statens Uddannelsesstøtte, der hører under undervisningsministeriet.

Ressortministrene har over for Folketinget det politiske ansvar for, at lovgivningen og dennes intension

opfyldes og pligt til at orientere Folketinget om udviklingen inden for deres respektive lovgivningsområder.

1a lovgivningen inden for det sociale område omfatter en række opgaver, som forudsætter direkte kontakt mellem den enkelte borger og forvaltningen eller kendskab til lokale forhold, er administrationen af ordningerne ved selve lovene overvejende henlagt til kommuner eller amtskommuner. Der er ikke i lovgivningen forudsat, at de centrale ressortmyndigheder i enkeltheder skal fastlægge regler for den kommunale administration. Lette gælder bl.a. forskrifter for udøvelsen af de behovsskøn, som efter loven skal udløse ydelserne, det datagrundlag, der skal anvendes, eller bestemmelser for i hvilket omfang den lokale administration skal anvende edb ved løsningen af opgaverne. Ved mange af de nuværende edb-løsninger på det sociale område bliver disse regler og forskrifter fastlagt med udgangspunkt i praksis eller af udvalg og arbejdsgrupper under Kommunernes Landsforening eller Kommunedata.

3. Opgavernes fordeling og karakter, datafremskaffelse og edb-anvendelse

- a. Selve lovgivningen om folkeregistrering og personbeskatning giver grundlag for at fastsætte fordelingen af opgaverne mellem centrale og lokale statslige myndigheder samt kommunale myndigheder.

Te administrationer, der er opbygget af stat og kommuner til løsning af henholdsvis folkeregisteropgaver og personskatteopgaver, indgår i to systemer under henholdsvis indenrigsministerens og skatteministerens ansvar.

Der er inden for begge systemer i selve lovgivningen forudsat etablering af landsdækkende centrale registersystemer. Derimod er der, som nævnt, hverken fra inden-

rigsministeriet eller skatteministeriet stillet krav om, at kommunerne anvender edb ved løsningen af deres del af de nævnte opgaver. På den anden side er anvendelsen af edb-løsninger ikke udelukket.

- b. Baggrunden for centraliseringen af personregistreringen er folkeregisteroplysningernes grundlæggende karakter. Hertil kommer, at personnummertildelingen sikrest kan foretages inden for et centralt landsdækkende system. Ved centraliseringen opnås datasammenhæng, d.v.s. at alle relevante personer og oplysninger er medtaget ved registreringen, samt at ingen personer dobbeltregistres. Endvidere er de centrale registre velegnede til at afsløre forkerte datakombinationer.

Ved løsningen af opgaver omfattende hele befolkningen eller befolkningsgrupper omfattende personer fra forskellige kommuner (udskrivning af valglister og udbetaling af børnetilskud) vil der med henblik bl.a. på at undgå dobbeltdækning være behov for at anvende opslag i et landsdækkende register, som sikrer datasammenhængen. Også ved behandling af enkeltsager vil muligheden for sådant opslag kunne være af betydning, bl.a. for vielse myndigheden, der skal sikre, at allerede gifte personer ikke indgår yderligere ægteskab.

Også ved løsningen af skatteopgaven, der skal omfatte alle skattepligtige og foregå ensartet for alle dele af landet, er anvendelsen af et centralt registersystem hensigtsmæssigt og derfor krævet i loven.

- c. Inden for det sociale område er de administrative opgaver i hovedsagen henlagt til kommuner og amtskommuner. Baggrunden herfor er, at løsningen af opgaverne inden for det sociale område oftest forudsætter direkte kontakt mellem borgeren og den offentlige myndighed.

Der er ikke i selve lovgivningen eller i forskrifter fra de centrale myndigheders side direkte foreskrevet eta-

blering af landsdækkende edb-registre. Faktisk anvendes landsdækkende registersystemer i et vist omfang ved administrationen af en række sociale ordninger, og i et vist omfang anvendes oplysninger fra det centrale personregister og de centrale skatteregistre.

Den enkelte kommune har, som nævnt, hidtil stået frit med hensyn til anvendelse af edb ved løsningen af disse opgaver og til dels med hensyn til hvilke data, der anvendes, og hvorfra data fremskaffes.

En række love inden for det sociale område forudsætter administrative foranstaltninger omfattende større befolkningsgrupper. Anvendelse af edb har derfor været fordelagtig. Der kan som eksempler peges på børnetilskud, boligsikring, sygesikring, dagpenge, sociale pensioner m.v.

Med henblik på at bistå kommunerne ved varetagelsen af opgaverne har Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Kommunedata i fællesskab opbygget en række edb-systemer, som bl.a. socialforvaltningerne i de enkelte kommuner kan benytte ved administrationen. Socialforvaltningen i København benytter visse af fællessystemerne og støtter sig herudover på egne edb-registre.

- d. I et vist omfang bygger de af Kommunernes Landsforening og Kommunedata opbyggede registre og edb-systemer på data, som hentes fra CPR og de centrale skatteregistre. Disse data kombineres med oplysninger, som indgår til den kommunale administration i almindelighed eller indhentes af de sociale forvaltninger til brug ved administrationen af de sociale ordninger. Ved denne blanding af data fra forskellige kilder kan der opstå usikkerhed med hensyn til datamaterialets kvalitet og aktualitet samt de regler, der bør følges ved behandlingen af de forskellige dataarter.

I denne forbindelse er det af betydning, at de fleste data til brug for såvel folkeregisteropgaven, skatteopgaven og de sociale opgaver indsamles af kommunerne. Kommunerne har hidtil i praksis haft en udstrakt frihed til at anvende de indsamlede data ved konkret sagsbehandling, også selv om der var tale om data indsamlet med henblik på videregivelse til centrale myndigheder, eksempelvis til brug for folkeregistrerings- eller skatteopgaver.

I forbindelse med spørgsmålet om fremskaffelsen af data til brug for administrationen af det sociale område skal det bemærkes, at flere af de persondata, som forudsættes anvendt ved administrationen af de sociale love - eksempelvis data om forældremyndighed, faktiske ikke-ægteskabelige samlivsforhold, medlemskab i husstand - ikke registreres i CPR og derfor ikke omfattes af indenrigsministeriets forskrifter for registrering og dataanvendelse.

Ler er i CPR-78 reserveret 20 felter, som kommunerne efter behov kan anvende til specielle oplysninger. Det er næppe sandsynligt, at CPR's eget dataindhold på kort sigt udvides, således at socialsystemernes behov for data om samlivsforhold, husstandsforhold u.v. kan dækkes herfra. Sådanne data forudsættes imidlertid anvendt ved de kommunale administrative opgaver. Der er derfor muligvis behov for udarbejdelse af forskrifter for registrering og for anvendelse af sådanne data.

I den sociale lovgivning forudsættes en række data vedrørende indkomst- og skatteforhold sammensat og anvendt på forskellig måde ud fra sociale hensyn. De statslige skattemyndigheder finder det uheldigt, at andre end skattemyndighederne bedømmer og behandler indtægts/skatte-oplysningerne og henstiller, at de sociale myndigheder formulerer behovet for indkomst/skattedata således, at skattemyndighederne kan fremstille disse data til brug for socialforvaltningen.

Det er imidlertid uvist, om skattemyndighederne i praksis vil kunne påtage sig at imødekomme behovet for indtægtsdata behandlet ud fra de specielle hensyn som de sociale myndigheder må lægge vægt på. Opfyldelsen af behovet for data til de sociale systemer vil kunne berøre en række funktioner inden for skattesystemet og vil muligvis forudsætte specielt sagkundskab om de sociale hensyn, der skal tilgodeses.

De sociale myndigheder kan som udgangspunkt tilslutte sig de statslige skattemyndigheders grundsynspunkter om bedømmelse og behandling af indtægts/skattedata hos skattemyndighederne. Men de sociale myndigheder skal samtidig gøre opmærksom på, at med dette udgangspunkt må skattemyndighederne i højere grad end hidtil tilrettelægge skatteprocedurerne m.v. ud fra en samlet vurdering af den mest hensigtsmæssige løsning for den offentlige administration set under ét.

4. Udviklingsplanerne

a. CPE

De omlægninger af CPR, der er godkendt igangsat, indebærer - når der ses bort fra, at registret udvides med et antal historiske oplysninger - ikke væsentlige ændringer i dataindholdet. Det ændrede register, CPR-78, forventes at kunne tages i brug i løbet af 1978.

Omlægningerne vil medføre, at CPR-registrets aktualitet vil blive væsentligt forbedret, idet der opnås mulighed for daglig ajourføring. Samtidig medfører omlægningen af dataopbevaringen fra magnetbånd til pladelager en forbedring af mulighederne for udtræk fra registret, bl.a. ved hjælp af et adresseindeks.

Den godkendte udviklingsplan indebærer ikke, at kommunerne får mulighed for via terminal at trække oplysninger fra CPR. Anvendelsen af bl.a. pladelagerteknik medfører imidlertid, at udviklingsomkostningerne i for-

bindelse med en eventuel senere åbning for terminaladgang vil blive relativt begrænsede.

b. Statsskattedirektoratet

I statsskattedirektoratets udviklingsplaner af juni 1977 vedrørende personorienterede edb-systemer indgår overvejelser om:

- åbning af terminaladgang for kommunale og statslige forvaltninger til statsskattedirektoratets registre
- integrering af nuværende forskudsansættelser og slutligningssystemer
- udvidelse af det antal af indkomst- og skatteoplysninger, der fremstilles af skatteforvaltningen til brug for både skatteadministrationen og andre administrationer.

Fra statsskattedirektoratets side er der bl.a. peget på mulighederne for at udvide det antal indkomst- og skattedata, der fremstilles af skattemyndighederne til brug for administrationen af de sociale sikrings- og bistandsordninger.

Kommunernes databehov og de statslige registerplaner

I forbindelse med de ændringer af sociallovgivningen, som er gennemført i løbet af de senere år, er der pålagt kommunerne en række administrative opgaver.

Kommunedatas opbygning af edb-systemer til støtte for kommunernes administration af de enkelte sikrings- og bistandsordninger, har medført en forøget administrativ ensartethed, som ikke havde kunnet forventes, såfremt kommunerne enkeltvis havde tilrettelagt deres administration og udviklet edb-systemer.

De systemer, der er udviklet af Kommunedata til løsning

af de enkelte konkrete forvaltningsopgaver, er imidlertid kun i begrænset omfang koordinerede. Dette er baggrunden for planerne om forenklinger gennem registeromlægninger.

Ved overvejelserne af mulighederne for en forenkling af de kommunale registre, må der tages hensyn til karakteren af den kommunale administrations opgaver og behov for data til disse opgaver.

Kommunerne har til brug for både gruppeopgaver - eksempelvis udbetaling af børnetilskud til familier med børn i alderen 0-15 år - og behandling af enkeltsager således behov for folkeregisterdata, skattedata og andre data.

I de af Kommunedata opbyggede registre indgår derfor såvel oplysninger, som hentes fra CPR og de centrale skatteregistre, som oplysninger, der indhentes af den kommunale forvaltning, i forbindelse med bl.a. administrationen af sociallovgivningen.

Materiale fra undersøgelsen vedrørende socialsystemernes databehov viser, at der ved anvendelse af data fra forskellige kilder kan opstå usikkerhed med hensyn til datamaterialets kvalitet og aktualitet. Derudover vil der kunne opstå uklarhed om hvilke regler, der bør følges ved behandlingen og anvendelsen af de forskellige dataarter.

De nævnte problemer kan opstå bl.a. fordi:

- den kommunale administration forestår indsamlingen af en del af datamaterialet til brug for CPR og de centrale skatteregistre. Den kommunale forvaltning har brug for disse aktuelle oplysninger til en række forskellige formål uanset om oplysningerne er verificerede i centrale registre;

- CPR registrerer ikke alle de arter af data om sam-livsforhold, husstandsforhold m.v., som den kommunale forvaltning har brug for;
- de centrale skatteregistre indeholder ikke alle de arter af indkomst/skattedata, som kommunerne har brug for, f.eks. ved administrationen af de sociale love.

Ved gennemførelsen af CPR-78 afhjælpes nogle af de nævnte mangler.

Kommunerne er henvist til selv at indsamle og registrere et antal oplysninger. Det vil indebære administrative forenklinger for kommunerne og lettelser for oplysnings-giverne, såfremt hvert enkelt datum kun indsamles af ét forvaltningsorgan til brug for hele kommunens admini-stration, og hvis hvert enkelt datum er let tilgængeligt og kan hentes fra et enkelt register.

SIP-planerne

Med henblik på at muliggøre administrative forenklinger i den kommunale administration og en mere hensigtsmæs-sig udnyttelse af de forhåndenværende dataressourcer samt med henblik på at imødegå den usikkerhed med hensyn til datamaterialets kvalitet og aktualitet der er omtalt ovenfor, har Kommunedata udviklet et registerprojekt - SIP - omfattende skattedata, indtægtsdata og persondata.

Formålet med SIP-projektet er:

- at give kommunerne mulighed for at løse forskellige opgaver ved anvendelsen af samme datagrundlag,
- at give de kommunale forvaltninger lettere adgang til de nævnte personrelaterede data ved anvendelse af ter-minalforespørgsler til SIP-registrene.

SIP-systemet indebærer, at kommunernes enkelte forvalt-ningsgrene ikke hver især behøver at indsamle de samme

oplysninger og at opretholde specielle registre til brug for løsningen af deres egne opgaver. Kommunernes Landsforening og Kommunedata forventer, at der derved vil kunne opnås administrative besparelser for den kommunale administration og lettelser for den enkelte borger. Endvidere forventes der opnået en hurtigere sagsbehandling og større dataaktualitet.

I projektets fase 1, der er taget i brug af ca. 60 kommuner, er der etableret terminaladgang til Kommunedatas ajourførte folkeregisteroplysninger. Der er endvidere mulighed for dataindsamling og ajourføring af disse data via terminal.

I projektets fase 2, er det terminaltilgængelige dataindhold påtænkt udvidet med indtægts-, skatte- og sygesikringsoplysninger. Herudover er eksisterende selvstændige edb-systemer som forskudsændringssystemet og sygesikringssystemet planlagt integreret i SIP-systemet.

SIP-systemet fase 2 består af en basisdel og en forvaltningsdel, der er ens for hver af de regionale edb-centraler under Kommunedata.

Basisdelen omfatter bl.a. vedligeholdelse af et fælles fordelingsregister "SIP-journalen", som omfatter alle landets borgere. Hele SIP-journalen findes lagret på hver af de regionale centraler og tjener bl.a. det formål at holde systemet sammen» SIP-journalen har et meget begrænset dataindhold (identifikationsdata) og ajourføres én gang ugentlig.

Herudover omfatter basisdelen vedligeholdelse af et fælles adresseregister og et fælles brugerregister. Basisdelen har endvidere til opgave at forestå udvekslingen af data mellem de enkelte centraler indbyrdes og mellem centralerne på den ene side og systemer uden for SIP-systemet på den anden side.

Basisdelens registre er som nævnt landsdækkende, men er herudover opdelt på Kommunedatas regioner. Opgaveafviklingen sker regionalt. Basisdelens registre er ikke forvaltningsopdelt.

Forvaltningsdelen omfatter en persondel, en forskudsregistreringsdel, en slutlignings- og en sygesikringsdel.

Forvaltningsdelen varetager kommunale opgaver i forbindelse med folkeregistrering, forskudsændring, slutligning og sygesikring. Disse opgaver har, som nævnt, hidtil været løst af selvstændige systemer i Kommunedata,

SIP fase 2 giver mulighed for inddatering af og forespørgsel på de nævnte systemers data ved brug af terminaler.

Vurdering af planerne

En samtidig gennemførelse af planerne vil indebære, at de samme kommunikationsbehov og de samme behov for visse data til administrative gruppekørsler og konkret sagsbehandling vil kunne dækkes af flere registre. Dette forhold er baggrunden for samordningsovervejelserne.

På kort sigt vil de fordele, som kommunerne kan opnå ved SLP-systemet især være knyttet til mulighederne for anvendelse af terminaler ved indrapportering og udtræk af de data, som systemet omfatter.

På længere sigt vil der yderligere kunne påregnes fordele ved gennemførelse af den del af systemet, som vedrører registerrationaliseringer i Kommunedata. Især kan der forventes bedre datakonsistens, forenklet dataindhold og muligheder for udvidet fællesanvendelse af foreliggende data.

Iværksættelsen af registeromlægningen SIP fase 2 forudsætter stillingtagen til en række principielle spørgs-

mål vedrørende det offentliges edb-anvendelse. Disse spørgsmål er lagt op til politisk vurdering og afgørelse ved lovforslagene om offentlige myndigheders registre. I denne forbindelse kan nævnes spørgsmålet om indsamling af data, anvendelse af data til forskellige formål, ansvaret for og styringen af det offentliges registre m. v.

III. Edb-tekniske forhold.

1. Udviklingstendenserne

Den tekniske udvikling inden for edb-området har været karakteriseret af, at datamaskinernes effektivitet i forhold til prisen har været hastigt stigende. Teknologiens udvikling giver grundlag for at forvente, at denne udviklingstendens vil fortsætte.

De teknisk/økonomiske ændringer består bl.a. i at

- der udvikles anlæg med større kapacitet, samtidig med at prisen for den enkelte ydelse er faldende,
- der udvikles minidatamater i forskellige størrelser og med stigende ydeevne i forhold til prisen,
- datalagringsmediernes kapacitet og de lagrede datas tilgængelighed forbedres i forhold til prisen,
- programmet til brug for registerbehandling og registervedligeholdelse udvikles og forbedres for store anlæg og efterhånden også for mindre anlæg og muliggør løsningen af mere komplicerede opgaver,
- de tekniske muligheder for dataoverførsel forbedres og omkostningerne ved overførsel er faldende.

Udviklingen indebærer, at der bliver bedre muligheder for edb-teknisk at håndtere indsamling, behandling, ajourføring og anvendelse af mange registre samt store datamængder inden for edb-systemerne.

Ud fra personværns- og retssikkerhedssynspunkter er der rejst tvivl om ønskeligheden af større dataophobninger og registerintegration. Disse hensyn må afvejes over for hensynet til de muligheder edb-anvendelsen giver for forenklinger og besparelser i forvaltningen.

2. Minidatamaterne

- a. For edb-samordningsovervejelserne er let især udviklingen i prisrelationerne mellem større og mindre anlæg som har betydning. Der kan ikke ses bort fra, at fremkomsten af mindre edb-anlæg - såkaldte minidatamater - dimensioneret efter den enkelte forvaltnings behov vil blive stadig mere realistiske alternativer til de store anlæg i edb-servicebureauerne.

Minidatamaterne må forventes at få et voksende anvendelsesområde som terminaler koblet til edb-servicebureauernes hovedanlæg. Der er imidlertid ikke grundlag for en sikker vurdering af, om minidatamaterne vil få størst betydning som alternativ til eller som supplement til de centrale hovedanlæg.

Rammerne for den fremtidige edb-anvendelse inden for den offentlige administration bør være fleksible. Således må det sikres at de enkelte forvaltninger, der måtte ønske at løse deres administrative opgaver ved hjælp af egne edb-anlæg i stedet for ved benyttelse af centrale fællessystemer, får mulighed herfor. Visse opgaver må dog på grund af deres særlige karakter udføres centralt.

- b. Anvendelse af minidatamater inden for den offentlige forvaltning vil rejse en række samordningsproblemer.

Uanset, at der eksempelvis i en række sociale love er foreskrevet en decentralisering af administrationen, har ressortministrene det politiske ansvar for, at lovgivningens intentioner opfyldes, og pligt til at orientere folketinget om udviklingen inden for deres lovområder. Herudover må den centrale ressortmyndighed kunne orientere sig inden for sit lovområde med henblik på forberedelse og formulering af ny lovgivning. Kommunerne har derfor en pligt til at afgive de oplysninger, som de centrale myndigheder måtte have brug for.

Værdien af de oplysninger, der således afgives til de centrale myndigheder, er afhængig af, at oplysningerne fra de forskellige kommunale forvaltninger er nogenlunde ensartede og sammenlignelige. Denne ensartethed er hidtil til en vis grad sikret gennem kommunernes anvendelse af fællessystemerne i Kommunedata.

Såfremt minidatamatanvendelsen bliver mere udbredt, vil det være påkrævet, at der inden for en række administrative områder tages skridt til at sikre, at de centrale myndigheders informationsbehov fortsat kan opfyldes på en sådan måde, at der tilgår disse myndigheder oplysninger, som er tilstrækkeligt ensartede med hensyn til aktualitet og kvalitet i øvrigt. Den ønskelige ensartethed vil kunne opnås ved en præcisering af databegreberne og registreringsreglerne samt eventuelt ved anvendelse af fællesprogrammer for minidatamater.

- c. Det er af betydning for bevarelse af fleksibilitet i det offentliges edb-anvendelse, at de minidatamater, der anskaffes af kommunerne har en sådan udformning, at de til sin tid vil kunne terminaltilsluttes det offentlige datanet. Der opnås herved mulighed for, at kommunerne også vil kunne anvende terminaludstyret ved kommunikation med de centrale skattesystemer. En del af det terminaludstyr, der i øjeblikket udbydes vil kunne tilsluttes datanettet med betydelige omstillingsomkostninger.

3. Dobbeltagring og dobbeltregistrering

En af begrundelserne for udvalgsarbejdets påbegyndelse var ønsket om en forenkling af det offentliges edb-registrering og opnåelse af besparelser, herunder formindskelse af udgifterne til dobbelttagring og dobbelt-administration.

For så vidt angår dobbelttagring er de rene udgifter til lagringsmedier og kontroludstyr sædvanligvis af

mindre betydning i forhold til de samlede edb-udgifter ved en bestemt opgaveløsning. Hensigtsmæssigheden af at afholde udgifter til dobbeltlagring af data ved løsning af en edb-opgave må vurderes i forhold til de alternative omkostninger i forbindelse med mulighederne for at foretage udtræk af data fra andre systemer. Ved udtræk fra basisregistre er det af betydning, at disse ofte omfatter flere enheder og indeholder oplysninger udover dem, der er relevante for løsningen af den pågældende opgave. Der kan derfor ikke ses bort fra at dobbeltlagring i mange tilfælde kan være økonomisk hensigtsmæssig.

Derimod er sideløbende indsamling, verificering og gruncregistrering af samme dataarter samt vedligeholdelse af data omkostningskrævende, bl.a. fordi de nævnte funktioner ofte vil kræve manuel indsats. Samtidig vil der, såfremt data skal kunne anvendes af flere myndigheder, kunne opstå misforståelser, såfremt samme dataarter indsamles, vurderes og registreres sideløbende af forskellige myndigheder, jf. Kap. IV. Af de nævnte grunde bør det derfor tilstræbes, at sideløbende indsamling og registrering begrænses.

4. Kommunikation og terminalanvendelse

- a. Det edb-registrerings- og kommunikationsudstyr, der anvendes inden for den offentlige forvaltning er - afhængig bl.a. af opgavens art - af forskellig karakter. Det må imidlertid forventes, at terminaler, der kan benyttes bl.a. i forbindelse med registrering af data, indrapportering af data fra lokale til centrale myndigheder og udtræk af data fra centrale registre vil få større og større udbredelse. Terminalerne, der kår-fungere sammen med minidatamaterne giver mulighed for en umiddelbar udveksling af data mellem registersystemer.

Hverken CPR eller de centrale skatterregistre anvender terminalkommunikation med eksterne brugere af systemet.

En række kommuner anvender terminaler ved indrapportering af folkeregister- og skattedata til Kommunedata og ved forespørgsler på registre i Kommunedata. Kommunedata besørger indsendelsen af oplysninger til de centrale statslige systemer for en del kommuner. Videregivelsen af data fra Kommunedata til de centrale systemer sker ved anvendelse af magnetbånd. Med SIP fase 2 forudsættes en udvidelse af kommunernes terminalanvendelse,

- b. Forbindelsen mellem de kommunale terminaler og registre i Kommunedata etableres for tiden gennem telefonnettet. Den anvendte teknik indebærer, at den datamængde, der kan udveksles mellem systemerne inden for en bestemt periode er ret begrænset. Endvidere kan der kun vanskeligt og med store omkostninger etableres terminalforbindelser fra lokalforvaltningen til flere forskellige edb-centraler. I forbindelse med åbning af terminaladgang til centrale statslige registre vil der kunne opstå behov herfor.

Post- og telegrafvæsenet er i gang med at etablere et specielt datatransmissionsnet, der i løbet af 1979 vil muliggøre overførsel af data mellem flere systemer med forskellige geografisk placering. Det påregnes, at det vil blive teknisk muligt at transmittere data med en hastighed op til ca. 1200 tegn pr. sek.

Det forventes, at der vil blive fastsat takster for benyttelsen af det offentlige datanet, som inden for landets grænser er uafhængig af afstanden mellem afsender og modtager.

- c. På kort sigt er der ikke noget alternativ til det i SIP-systemet udviklede terminalsystem. Statsskattedirektoratets udviklingsplan omfatter imidlertid som omtalt i kap.II, overvejelser om åbning af terminaladgang for statslige og kommunale forvaltninger til de centrale skatteregistre.

Der er på grund af usikkerhed i forbindelse med vurderingen af prisforhold m.v. ikke grundlag for at vurdere, hvilken kommunikationsstruktur der vil være den billigste, når det offentlige datanet er etableret. Let må som nævnt ud fra et edb-samordningssynspunkt anses for væsentligt, at det lokaludstyr (terminaler og minidatamater), der anskaffes, er indrettet således, at det uden større omstillingsomkostninger vil kunne anvendes i tilslutning til det offentlige net og inden for et system, hvor den enkelte terminal kan sættes i forbindelse med forskellige systemer.

IV. Personorienterede basisdata

1. Begrebet basisdata

Forudsætningen for varetagelsen af en række opgaver inden for såvel den statslige som den kommunale forvaltning er, at myndighederne har adgang til personoplysninger af forskellig art.

Oplysninger til brug for løsningen af den enkelte administrative opgave blev tidligere normalt indhentet direkte fra de borgere, der var omfattet af de administrative foranstaltninger. Udvidelsen af de offentlige aktiviteter har imidlertid samtidig med ønsket om administrative besparelser og ønsket om lettelse i borgernes forpligtelser til at afgive oplysninger til det offentlige medført krav om en mere hensigtsmæssig og intensiv udnyttelse af de data, som de offentlige myndigheder ligger inde med, og som kan betragtes som det offentliges dataressourcer.

Kravet om en bedre udnyttelse af forhåndenværende data er søgt imødekommet ved at edb-registrere oplysningerne, ved at iværksætte edb-rutiner til støtte for de administrative opgaveløsninger og ved at udveksle data mellem de myndigheder, der har brug for samme arter af data.

Data af grundlæggende karakter, som kan anvendes inden for flere administrative områder benævnes i det følgende basisdata.

Underudvalgets kortlægning af et antal personrelaterede registersystemer viser, at mange grundlæggende data, herunder data til brug ved identifikation af personer samt indkomst/skattedata allerede indgår i registre med henblik på anvendelse ved løsning af forskellige administrative opgaver. Der er behov for at overveje yderligere forenklinger af det offentliges tilvejebringelse og anvendelse af dataressourcerne, herunder udvidelse af antallet af basisdata.

2. Anvendelse af¹ basisdata

Folkeregisteroplysninger, som identificerer den enkelte person, herunder oplysninger om personnummer, alder, køn, navn, bopæl samt oplysninger som belyser personens Juridiske status, eksempelvis civilstand, myndighedsforhold, nationalitet, registreres i det centrale personregister med henblik på anvendelse i både den statslige og den kommunale forvaltning. For disse oplysninger er der fastlagt præcise anvendelsesregler. Folkeregisteroplysninger er nødvendige for varetagelsen af mange administrative operaver, som personbeskatning, valglisteadministration og forskellige foranstaltninger i medfør af de sociale love. Kommunerne, der administrerer de sociale love, finde:¹ imidlertid ikke, at aktualiteten af CPR-oplysningerne er tilfredsstillende med henblik på løsning af alle opgaver i den kommunale administration. Hertil kommer, at CPR ikke indeholder alle data om civilstand, samliv-, husstand m.v., som den kommunale administration har behov for.

Indkomstoplysninger, som tilvejebringes og anvendes i forbindelse med løsningen af skattemyndighedernes opgaver er i et vist omfang nødvendige for administrationen af de indtægtsbestemte sociale ydelser. I de sociale love findes der derfor enkelte udtrykkelige bestemmelser om adgang til at anvende skattemyndighedernes data. De indkomstoplysninger, som fremstilles af skattemyndighederne, dækker imidlertid ikke fuldt ud de sociale myndigheds databehov.

Oplysninger vedrørende sociale ydelser er i vid udstrækning af betydning ved varetagelsen af beskatningsopgaverne, og finder i nogen udstrækning anvendelse som basisdata.

Det er af betydning for samordningsovervejelserne, at diskretionsspørgsmål omkring andre myndigheders anvendelse af både skatteoplysninger og sociale oplysninger er delvis uafklarede.

3- Krav_til_basisdata

De oplysninger, der anvendes af den offentlige forvaltning i forbindelse med administrationen af love, cirkulærer m.v., bør for det første være korrekte og for det andet af ensartet aktualitet. En væsentlig forudsætning for at opfylde disse krav er, at de arter af oplysninger, der anvendes, er begrebsdefineret på entydig måde samt at de procedurer, der anvendes ved indsamling, kontrol og registrering af data, er ensartede.

Såfremt flere data anvendes sammen - eksempelvis flere data vedrørende samme person eller samme art af data om flere personer - vil det ofte være påkrævet, at der er sammenhænge af forskellig art mellem de anvendte data. Mange arter af data har således værdier, som varierer med tiden. Forudsætningen for at sådanne data, der kan forekomme i flere versioner, kan anvendes på meningsfuld måde, vil ofte være, at tidssammenhængen er klar, d.v.s. at data er præcist tidspunkt- eller periodebestemt.

Muligheden for at anvende foreliggende data i de administrative procedurer vil - afhængig af opgavernes karakter - afhænge af, om datamaterialet opfylder de krav, der må stilles med hensyn til aktualitet. Det vil derfor give bredere anvendelsesmuligheder, såfremt de data, der ønskes benyttet som basisdata foreligger i ajourførte versioner.

Indsamlingen af data og kontrolprocedurerne er tidskrævende. Den kvalitetsforbedring, der kan opnås ved at gennemføre procedurer til sikring af større datasammenhæng, må derfor ofte ske på bekostning af dataaktualiteten.

Mange personoplysninger er beskyttet af regler om tavshedspligt og forskrifter om diskretion. Dette behøver ikke at betyde, at oplysningerne ikke må anvendes som

basisdata d.v.s. anvendes af flere administrative myndigheder. Reglerne og forskrifterne giver således ofte kun beskyttelse mod uvedkommende indsigt, d.v.s. mod myndigheder, som ikke har særlig hjemmel til at benytte oplysningerne, og private. I nogle tilfælde erklærer den indsamlede myndighed dog over for borgeren, at oplysningerne kun anvendes til et bestemt formål og ikke videregives. Sådanne data vil ikke være egnede som basisdata. Der kan i denne forbindelse henvises til, at Danmarks Statistik i forbindelse med dataindsamling ofte afgiver erklæring om, at de indsamlede oplysninger kun anvendes til statistiske formål og ikke videregives i individualiseret form.

Da krav til datas kvalitet og aktualitet og betingelserne for fremskaffelse af data stadig ændres, synes der at være behov for med visse tidsmæssige intervaller - for hvert art af basisdata - at overveje, hvilken målsætning med hensyn til datakvalitet og -aktualitet, der kan anses for rimelig udfra administrative, økonomiske, politiske og tekniske hensyn.

4. Indsamling og behandling af basisdata

For en række grundlæggende data er der i selve lovgivningen eller på anden måde fastlagt præcise begrebsdefinitioner. Alligevel kan sådanne data være unøjagtige, ligesom disse data kan forekomme i forskellige versioner som følge af, at omstændigheder og fremgangsmåder ved indsamling, kontrol, edb-registrering eller ajourføring af disse data ikke er ens.

Indsamlingen af data sker i første fase ofte ved, at borgerne afgiver oplysninger til lokale myndigheder. I mange tilfælde vil en række forskellige forvaltninger være berettigede til sideløbende at indsamle og registrere de samme arter af oplysninger. Den sideløbende dataindsamling er i et vist omfang unødvendig, omkostningskrævende for forvaltningen og samtidig belastende for

borgerne. Endvidere vil den sideløbende indsamling af samme dataarter kunne medføre, at det datamateriale, der opsamles inden for forvaltningen bliver uensartet.

Forskellene mellem samtidigt afgivne oplysninger kan skyldes, at både oplysningsgiver og -modtager i forskellige situationer og sammenhænge kan opfatte enslydende spørgsmål og besvarelser på forskellig måde. Der kan eksempelvis næppe ses bort fra, at der kan være en tendens til, at et forhold betragtes på forskellig måde alt efter, om der er tale om en beskatningssituation, eller en situation, hvor der skal tages stilling til, hvorvidt der skal tildeles en social ydelse.

For en række grundlæggende data har der gennem tiden været lovregler om anmeldelsespligt og beføjelser for bestemte myndigheder til regulering af dataindsamling og registrering samt udøvelse af kontrol med, at data er korrekte, ensartede og sammenhængende.

I en række tilfælde afsluttes kontrol- og verifikationsproceduren med, at den pågældende myndighed udskriver attest, bevis eller opgørelse. Dette gælder således fødselsattest, vielsesattest og skatteopgørelse. De nævnte aktstykker fastslår og tidsfæster præcist en række begivenheder og retsforhold.

Ved hjælp af edb-teknikken kan der tilrettelægges maskinelle fejlsøgningsprocedurer, som kan skabe yderligere sikkerhed for datasammenhæng, formindske dobbeltregistrering og udelukke fejl.

For at sikre den datasammenhæng på landsbasis, som er påkrævet ved løsningen af visse opgaver samt en organiseret dataudveksling mellem offentlige myndigheder samles nogle data i landsdækkende registersystemer. Disse benyttes bl.a. til at føre kontrol med, at der foretages fuldstændige opgørelser, eksempelvis omfattende hele befolkningen, og til at kontrollere, at ingen borger dobbeltregistreres.

Ved løsningen af den enkelte opgave må der tages stilling til hvilken vægt, der bør lægges på henholdsvis datasammenhæng og dataaktualitet.

Underudvalget finder, at tilvejebringelsen af basisdata vil kunne forenkles, såfremt indsamlingen af den enkelte kategori af data så vidt muligt forestas af én bestemt myndighed med særlig bemyndigelse hertil.

Endvidere vil verificeringen, registreringen og ajourføringen af den enkelte dataart kunne forenkles, såfremt en bestemt myndighed blev tildelt denne opgave.

Det må anses for mest hensigtsmæssigt, at samme myndighed forestår og regulerer både indsamlingen, verificeringen, registreringen og ajourføringen af det enkelte datum. Dette skyldes bl.a., at kontrolprocedurerne i forbindelse med indsamling og registrering af data bliver mere effektiv, når de er sammenhængende, og ansvaret er klart placeret hos én myndighed.

2. Nye arter af basisdata

I forbindelse med udvidelsen af det offentliges aktivitet og nye lovbestemmelser inden for en række områder er der forudsat anvendelse af ikke hidtil benyttede arter af data. En række love inden for det sociale område forudsætter således, at myndighederne har oplysninger om ikke-ægteskabelige samlivsforhold, husstandsforhold og specielle oplysninger vedrørende indtægts- og skatteforhold, herunder skattetekniske fradrag.

For sådanne oplysninger er de:¹ ikke i lovgivningen fastsat regler om indsamling, verifikation, registrering eller autorisation.

Oplysninger, f.eks. om ikke-ægteskabelige samlivsforhold, husstandsforhold m.v. kunne eventuelt optages i det centrale personregister. Registreringen af de nævnte

data i dette basisregister til brug for flere myndigheder forudsætter en analyse af forvaltningens databehov med henblik på en præcisering af begreberne. Endvidere må mulighederne for ajourføring af de nævnte data afklares.

Med hensyn til indkomst/skattedata er der fra de centrale statslige skattemyndigheder anført, at det kan forekomme uheldigt, at forskellige myndigheder - muligvis med forskellige resultater - skal foretage en vurdering af den enkelte borgers økonomi. Navnlig må det forekomme betænkeligt at lade andre end skattemyndighederne foretage bestemmelse af, om et fradrag er skatteteknisk.

Forudsætningen for en udvidelse af det antal basisdata, som fremstilles af skattemyndighederne til brug for andre offentlige myndigheder og en mere hensigtsmæssig anvendelse af sådanne data er, at brugerne kan præcisere deres krav til data samt at disse krav ikke er af en sådan karakter, at det vil kræve speciel indsigt i sociale forhold at fremstille de ønskede data.

Udvalget finder, at der er behov for iværksættelse af et arbejde til belysning af den offentlige forvaltnings - og især de sociale myndigheders - ønsker med hensyn til folkeregisteroplysninger og oplysninger af lignende karakter (eksempelvis samlivsforhold), samt indtægts/skatteoplysninger.

Endvidere bør mulighederne for at folkeregistermyndighederne, skattemyndighederne og de sociale myndigheder kan fremstille ønskede arter af basisdata til brug for den øvrige forvaltning undersøges.

6. Videregivelse og anvendelse af data

- a. En betingelse for at et datum kan anvendes som basisdatum er, at den pågældende oplysning kan videregives.

Der findes ikke generelle lovbestemmelser om anvendelse og videregivelse af persondata inden for den offentlige forvaltning. Flere steder i lovgivningen findes der imidlertid tavshedsforskrifter og diskretionsbestemmelser, som begrænser videregivelsen af data ud fra diskretionshensyn. Samtidig indeholder offentlighedsloven regler om indsigt i den offentlige forvaltning.

Såfremt folketetinget vedtager en lov, der regulerer adgangen til at udnytte data i det offentliges personregistre, forekommer det påkrævet, at spørgsmålet om dataudvekslingen tages op til overvejelse med henblik på fastlæggelse af detaljerede regler for anvendelsen af hver enkelt datum eller gruppe af data.

- b. For folkeregistret er der ved indenrigsministeriets cirkulære af 5. Januar 1973 § 40, stk. 1 fastsat, at "Der påhviler folkeregisterføreren og folkeregistrets personale tavshedspligt ned hensyn til folkeregistrets oplysninger. Udlevering af oplysninger fra folkeregistret kan kun ske i tjenstligt medfør".

I § 41 i cirkulæret fastsættes "Det må nøje påses, at uvedkommende ikke får adgang til folkeregistret".

Cirkulæret regulerer tildels anvendelsen af CPR-data i SIP-systemet, jf. § 40:

"Folkeregistrene skal meddele de oplysninger, som en offentlig myndighed begærer i embeds medfør.
Ønsker en offentlig myndighed oplysninger om et større antal af de i registret optagne personer, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt og hvorledes sådanne oplysninger vil være at meddele af indenrigsministeriet".

Den efter finansministerens anmodning nedsatte sikkerhedsarbejdsgruppe konkluderer på dette grundlag:

"Der er således ikke i de eksisterende forskrifter for

førelsen af folkeregistrene (folkeregisterinstruksen) sat begrænsninger for hverken folkeregistrenes eller de øvrige kommunale forvaltningers adgang til at hente oplysninger hos hinanden eller den ene kommunes adgang til at hente oplysninger hos en anden kommune - forudsat at forespørgslerne sker i embeds medfør og har karakter af enkeltforespørgsler.

Det må dog efter indenrigsministeriets opfattelse antages, at forespørgslerne på tværs af kommunegrænserne kræver en forudgående generel accept fra kommunalbestyrelsens side ..." 1)

For behandlingen af CPR-data hos Kommunedata I/S har indenrigsministeriet udformet sikkerhedsbestemmelser vedrørende behandling, opbevaring, transport m.v. Overholdelsen af disse bestemmelser må betragtes som et vilkår for benyttelsen af CPR-data i de af Kommunedata etablerede "afledede registre" som socialsystemerne og SIP fase 1.

- c. Ifølge sikkerhedsarbejdsgruppens rapport (side 23) er det efter skattedepartementets opfattelse ikke i strid med bestemmelserne om tavshedspligt, jf. statskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87, at en kommunes socialforvaltning henter oplysninger i skattesystemet, forudsat at dette sker med hjemmel i særlig lov, f.eks. dagpengeloven. Socialforvaltningen i den ene kommune kan, når der er hjemmel herfor hente oplysninger i forskudsændringssystemet vedrørende en borger, selv om den pågældende bor i en anden kommune.

Tavshedsbestemmelserne i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 omfatter også personale ansat i virksomheder, der, som f.eks. Kommunedata, i henhold

- 1) Rapport fra Sikkerhedsarbejdsgruppen vedrørende SIP 1 og forskudsændringssystemet (Administrationsdepartementet, den 9. maj 1977).

til aftale udfører edb-opgaver for det offentlige.

Statsskattedirektoratet foretager på grundlag af slutligningsdata en landsdækkende forskudsansættelse, medens kommunerne forestår indsamlingen af data til forskudsændringssystemet. Det er imidlertid - hvor de sociale love ikke indeholder nærmere bestemmelser om, hvorfra datagrundlaget skal hentes - ikke klart, om de indsamlede indkomst- og skattedata umiddelbart kan anvendes inden for socialforvaltningen.

Skattemyndighederne finder som nævnt, at ønsker om skattedata til brug for andre offentlige myndigheder berøres til genstand for nærmere analyse - også med henblik på om skattemyndighederne skal fremstille de nødvendige oplysninger.

- d. I udvalget er der enighed om, at det er påkrævet at få fastlagt, hvorfra de for løsningen af de enkelte forvaltningsopgaver nødvendige data skal hentes, og hvorledes data må videregives til andre og anvendes.

Det vil næppe i alle tilfælde være hensigtsmæssigt at den myndighed, der forestår indsamlingen og grundregistreringen af de enkelte arter af basisdata også varetager videregivelsen af de pågældende data til brug for forskellige administrative formål. Underudvalget finder imidlertid, at videregivelsen af den enkelte dataart bør forestås af én bestemt myndighed, der pålægges at varetage denne funktion. Ved videregivelsen bør de leverede data præcist deklarerer med hensyn til kvalitet, aktualitet samt med krav om den sikkerhed og diskretion, der stilles i forbindelse med modtagelsen og anvendelsen af de pågældende data. I visse tilfælde vil det være påkrævet, at den leverende myndighed vurderer, om modtagerens påtænkte anvendelse af data er hensigtsmæssig.

7. Danmarks Statistik

I medfør af loven om Danmarks Statistik har denne in-

stitution bl.a. til opgave at medvirke ved indretning af offentlige myndigheders registre. Danmarks Statistik skal endvidere forestå tilvejebringelsen af statistiske oplysninger til brug for den statslige administration og lovgivningsmagten, bl.a. ved benyttelse af oplysninger i de offentlige myndigheders registre.

Danmarks Statistik har redegjort for sine erfaringer vedrørende indsamling og statistisk anvendelse af oplysninger fra det offentliges registre. Det fremgår, at den statistiske værdi af oplysningerne og dermed oplysningernes anvendelighed som hjælpemiddel for administrationen og lovgivningsmagten vil kunne øges væsentligt, såfremt der gennemføres entydige og samordnede begrebsafgrænsninger samt præcise regler for dataindsamling, registrering m.v.

De erfaringer der er indvundet af Danmarks Statistik viser, at en præcisering af anvendte begreber og registreringsregler er en forudsætning for tilrettelæggelsen af et hensigtsmæssigt samarbejde, både mellem de forskellige offentlige registre og mellem disse og andre myndigheder, der har behov for registeroplysninger i forbindelse med opgaveløsninger.

V. Supplerende grundlag for overvejelserne

1. Forhandlingerne i januar 1977 og juni 1977 mellem regeringen og kommunerne om edb-samordning

Som nævnt i indledningen blev underudvalget "Projekt Personregistrering" nedsat i januar 1977. Baggrunden var, at det i forbindelse med forhandlinger mellem regeringen og kommunerne var aftalt at fremskynde arbejdet i edb-samordningsudvalget med henblik på fremskaffelse af et grundmateriale, som - sidst på sommeren 1977 - kunne muliggøre en stillingtagen til den fra kommunal side ønskede videreførelse af registeropbygningen i SIP fase 2.

Edb-samordningsudvalget blev anmodet om at udarbejde forslag:

- til løsning af styrings- og ansvarsproblemer for det offentlige registre
- til en hensigtsmæssig og samordnet opbygning af personregistreringen (projekt personregistrering).

Tillige skulle en af finansministeren nedsat arbejdsgruppe udarbejde forslag til sikkerhedsregulativ for SIP fase 1 og forskudsændringssystemet.

Der blev ved forhandlingerne i januar 1977 mellem regeringen og kommunerne lagt vægt på, at det ikke ville være rimeligt at tage stilling til videreudviklingen af SIP-projektets fase 2 umiddelbart forud for folketingets behandling af det af regeringen fremsatte forslag til lov om offentlige myndigheders registre.

I maj 1977 stillede edb-samordningsudvalget i betænkning nr. S08 en række forslag, herunder forslag til samarbejdsaftale mellem stat og kommune om registersystemer.

Samarbejdsaftalen blev drøftet ved en forhandling i juni 1977 mellem regeringen og de kommunale organisationer.

Ved samme lejlighed drøftedes forslag til sikkerhedsregulativ for SIP fase 1 og forskudsændringssystemet - udarbejdet af den af finansministeren nedsatte arbejdsgruppe med repræsentanter for både statslige og kommunale organer - Endelig behandledes spørgsmålet om fristen for stillingtagen til videreførelsen af SIP fase 2, der ved den politiske forhandling i januar 1977 som nævnt var blevet fastsat til "sidst på sommeren 1977".

Fra finansministerens side blev det med hensyn til stillingtagen til SIP fase 2's videreførelse gjort gældende, at den fastsatte frist ikke længere var realistisk. Der henvistes til den af statsskattedirektoratet i juni 1977 fremlagte udviklingsplan, som indeholdt en række forslag, der kunne opfattes som alternativer til SIP-projektets fase 2, og som kommunerne burde tage stilling til. Endvidere henvistes til, at lovforslaget om offentlige myndigheders registre ikke var færdigbehandlet i folketinget.

Finansministeren forventede i juni 1977 ikke registerlovforslaget færdigbehandlet før efter jul 1977, men fandt, at dette ikke burde hindre, at edb-samordningsudvalget arbejdede videre ud fra visse forudsætninger om indholdet af registerloven med henblik på en foreløbig stillingtagen til edb-udviklingsplanerne.

På mødet var der enighed om, at edb-samordningsudvalget inden udgangen af 1977 skulle søge at fremkomme med forslag til samordning af planerne for videreudviklingen af SIP samt de nye systemer inden for folkeregistreringsområdet og skatteområdet.

Der var på mødet ligeledes enighed om, at alle edb-udviklingsplaner stilles i bero, indtil udvalgets forslag til samordning forelå. Omlægningen af CPR til CPR-78 kunne dog færdiggøres og skattemyndighedernes arbejde med statsskattedirektoratets ligningssystem, herunder rentekontrolsystemet og udsøgningssystemet, kunne fortsættes.

For udsøgningssystemet gælder, at statskattedirektoratet alene har besluttet og forberedt en løsning, som skal anvendes for indtægtsåret 1977, hvorimod der endnu ikke er truffet beslutning om løsning for indtægtsåret 1978 og årene herefter.

2. Forslag til lov om offentlige myndighedsregistre

Regeringens lovforslag, der første gang blev fremsat i marts 1977, og som genfremsattes uændret i oktober 1977, omfatter edb-registre, der føres for den offentlige forvaltning, og som indeholder personoplysninger.

Lovforslaget bygger for så vidt angår retsbeskyttelses- og retssikkerhedshensynet på de hovedsynspunkter, som det af justitsministeriet nedsatte registerudvalg lægger til grund i sin betænkning nr. 767 (1976). Herudover indeholder lovforslaget bestemmelser om styring af og ansvar for offentlige edb-registre. Der søges herved tilvejebragt en ramme for økonomisk-administrativ samordning af det offentliges edb-anvendelse.

Efter forslaget kan registre, der føres for en statslig myndighed, kun oprettes efter godkendelse af vedkommende minister efter forhandling med finansministeren. Registre, der føres for en kommunal myndighed, må kun oprettes i henhold til beslutning, der træffes i et møde af vedkommende kommunalbestyrelse, herunder hovedstadsrådet.

Tilslutning til et register eller et system af registre, der er indrettet med henblik på at kunne føres for kommunale myndigheder fra flere kommuner, må jf. forslagets § 7 kun finde sted, "når registret eller registersystemet er godkendt af finansministeren, og denne eller efter dennes bestemmelse en anden minister har fastsat forskrifter om det pågældende registers eller registersystems opbygning og drift", der opfylder nærmere i loven fastsatte bestemmelser.

Registertilsynet skal have adgang til at udtale sig om forskrifterne, forinden disse godkendes.

Såfremt registertilsynet ikke kan tiltræde et forslag til kommunalt register, forelægges sagen for finansministeren, der træffer den endelige administrative afgørelse.

Såfremt et register er indrettet med henblik på at kunne føres for flere kommuner, skal det godkendes af finansministeren, der forinden eventuel godkendelse skal indhente udtalelse fra registertilsynet.

Det anføres i bemærkningerne, at det for de registre, som føres for flere kommuner i fællesskab, gælder "at de på samme måde som de store statslige registre (f.eks. på skatteområdet) i vidt omfang er landsdækkende, og at de har tilsvarende generel betydning for administration og planlægning inden for de lovgivningsområder, de vedrører. Disse registre eller registersystemer administreres i alt væsentligt af de kommunale organisationer eller sammenslutninger heraf".

I bemærkningerne anføres endvidere "For så vidt angår samordningen af statslige registre, er der gennem årene ved forskellige cirkulærer fastsat visse retningslinier. Sådanne retningslinier eksisterer imidlertid ikke med hensyn til forholdet mellem staten og de fælleskommunale registre".

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det er "regeringens opfattelse, at et lovgrundlag som i lovforslagets § 7 er nødvendigt af hensyn til regeringens og dermed folketingets kontrol over alle landsdækkende registersystemer, som anvendes af administrationen., herunder de fælleskommunale systemer.

Ved bestemmelsen vil de fælleskommunale registersystemer for så vidt blive bragt under folketingets kontrol

på lignende måde som de statslige registersystemer, idet en politisk ansvarlig minister får en afgørende indflydelse på spørgsmål om sådanne registersystemers oprettelse, drift og videreudvikling".

I lovforslaget forudsættes det, at der i forbindelse med godkendelsen af registrene opstilles forskrifter om hvilke oplysninger, de enkelte myndigheder må indsamle og registrere.

Det fastlås i forslagets § 9, at der kun må registreres oplysninger, som klart er af betydning for varetagelsen af vedkommende myndigheds opgaver. 1 bemærkningerne til lovforslaget anføres, at denne bestemmelse skal medvirke til at forhindre en unødvendig dataophobning. Inden for statsforvaltningen er de administrative opgaver normalt opdelt efter visse saglige kriterier, således at et bestemt sagområde udelukkende er henlagt til en bestemt gruppe myndigheder, mens andre opgaver varetages af andre myndigheder. De enkelte myndigheder har derfor - foruden identifikationsoplysninger - normalt kun brug for bestemte afgrænsede typer af oplysninger. I bemærkningerne til forslagets § 9 anføres endvidere: "Relevanskriteriet er derimod mindre anvendeligt - og beskyttelsen dermed mindre effektiv - i relation til kommunalforvaltningen, idet den enkelte kommune som en enhed varetager mangeartede opgaver. I forskrifterne for det enkelte register må det udtrykkeligt angives, hvilke opgaver registret skal varetage, og hvilke forvaltningsgrene inden for kommunen, der må have adgang til at benytte registret."

Fra Amtsrådsforeningen er anført, at de af kommunerne registrerede oplysninger i overensstemmelse med forskellige lovbestemmelser finder "anvendelse ved flere opgaver inden for samme kommunale administration. Det må derfor forudsættes, at det i lovforslaget omhandlede kommunale myndighedsbegreb omfatter samtlige kommunens forvaltningsområder".

Enkelte arter af oplysninger om politiske forhold må overhovedet ikke registreres, og andre arter af "følsomme" oplysninger, eksempelvis om religion, race, seksuelle forhold m.v. må kun indsamles og indgå i registre, når det er absolut påkrævet.

Lovforslagets regler om registrering af de enkelte data synes at forudsætte, at der kan arbejdes med veldefinerede præcist afgrænsede dataarter, og at der sker en afklaring med hensyn til de arter af oplysninger, der bør stå til rådighed og anvendes ved administrationen af de forskellige forvaltningsopgaver.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen for Danmark har i foråret 1977 i henvendelser til folketingets retsudvalg udtrykt betænkelighed ved, at lovforslaget både indeholder forslag til regler om borgernes retsbeskyttelse og regler om økonomisk-administrativ samordning af edb-registre. Amtsrådsforeningen finder, at disse spørgsmål bør løses hver for sig, og Kommunernes Landsforening henstiller, at der "med det foreliggende lovforslag alene sigtes mod at tilvejebringe lovgrundlag for beskyttelse mod krænkelse af borgernes rettigheder og integritet".

Landsforeningen og Amtsrådsforeningen finder det vigtigt, at der sker en samordning af statens og kommunernes edb-anvendelse, men anser det ikke for nødvendigt, at der lovgives om denne samordning.

Regeringens lovforslag om offentlige myndigheders registre blev behandlet i folketinget i november 1977.

Der var bred tilslutning til de hensyn, der ligger bag lovforslagets retssikkerhedsbestemmelser, men derimod udbredt tvivl om betimeligheden af de styringsbeføjelser, der ved forslaget ønskes tillagt finansministeren, i forslagets § 7 vedrørende fælleskommunale registre.

Både fra medlemmer af Retsforbundet og Radikale Venstre er der fremsat alternative forslag til lov om registre med personoplysninger.

3. Edb-samordningsudvalgets betænkning nr. 808 (maj 1977)

Der var i edb-samordningsudvalget enighed om, at en styrkelse af samordningen mellem statsmyndighederne indbyrdes var en forudsætning for en væsentlig forbedring af registersamordningen mellem staten og kommunerne. Endvidere var der enighed om behovet for en samarbejdsordning mellem statens og de kommunale organisationers registreringsvirksomhed og registeropbygning. Udvalget stillede derfor forslag om en samarbejdsaftale.

Med henblik på at lette en regnskabsmæssig analyse af edb-ansværelsen inden for det offentlige foreslog udvalget endvidere, at Datacentralens og Kommunedatas budget og regnskab skulle udformes således, at udviklingsomkostningerne fremtrådte klart og med en hensigtsmæssig specificationsgrad.

De medlemmer i udvalget, som repræsenterede statsinstitutioner fandt, at staten burde være repræsenteret i bestyrelsen for Kommunedata, medens repræsentanterne for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Frederiksberg kommune mente, at sådan repræsentation var overflødig. Københavns kommunes repræsentant i udvalget tog ikke stilling til dette spørgsmål.

De medlemmer af udvalget, som repræsenterede statsinstitutioner fandt, at den samarbejdsaftale, som blev foreslået, burde betragtes som et supplement til forslaget til lov om offentlige myndigheders registre. Det var disse medlemmers opfattelse, at kommissoriet for edb-samordningsudvalget forudsætter, "at regeringen udstyres med et sådant mindstemål af beføjelser med hensyn til fælleskommunale registre og registersystemer, at den på et realistisk grundlag kan stå til ansvar for denne virksomhed".

Repræsentanterne for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksbergs kommuner var af den opfattelse, at en samarbejdsaftale under alle forhold var ønskelig, og at aftalen derfor kunne indgås uafhængigt af en eventuel kommende registerlov.

Repræsentanterne for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Frederiksberg kommune mente yderligere, at aftalen sikrede regeringen en sådan indsigt i og sikkerhed for betryggende styrelsesordninger for fælleskommunale registre og registersystemer, at et lovgrundlag for samordningen er overflødig.

4. Samarbejdsaftalen mellem staten og kommunerne

I betænkning nr. 808 (maj 1977) foreslog edb-samordningsudvalget, at der mellem staten og kommunerne blev indgået en aftale om samarbejde vedrørende planlægning, oprettelse og drift af offentlige fællesregistersystemer.

Der er enighed om at basere edb-samordningen på en samarbejdsaftale mellem staten (finansministeriet), Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Hovedpunkterne i aftalen er, at

- parterne påtager sig en gensidig forpligtelse til at informere om alle foranstaltninger af betydning for edb-anvendelsen i det offentlige. Som forum for informationsudvekslingen og som organ til forhandling om samordningen nedsætter finansministeren et sagkyndigt permanent udvalg,
- staten repræsenteres i det edb-samarbejdsudvalg, som er oprettet af de kommunale organisationer og kommunedata,

- der nedsættes en række styringsudvalg med statslig og kommunal repræsentation til udvikling, oprettelse og vedligeholdelse af offentlige fælles registre og registersystemer,
- Datacentralens og Kommunedatas budget og regnskab udformes således, at udviklingsomkostninger fremtræder klart og i hensigtsmæssig specificationsgrad.

Samarbejdsaftalen, der er trådt i kraft, vedrører spørgsmål af administrativ/teknisk karakter.

Aftalen forventes at ville betyde en styrkelse både af edb-samordningen mellem statens institutioner indbyrdes og mellem statslige og kommunale organer.

5. Sikkerhedsregulativet

De i rapport af maj 1977 fra sikkerhedsarbejdsgruppen vedrørende SIP fase 1 og forskudsændringssystemet indeholdte forslag blev godkendt ved den politiske forhandling i juni 1977 mellem regeringen og kommunerne. Der kunne herefter udarbejdes cirkulærer, regulativ og sikkerhedskontrakt, der skal anvendes ved tilslutning til terminalsystemerne SIP fase 1 og forskudsændringssystemet.

Cirkulærerne m.v., der er udsendt af indenrigsministeriet og finansministeriet, fastsætter med udgangspunkt i lov om folkeregistrering forskrifter for benyttelse af de data, som indgår i de ovenfor nævnte terminalsystemer.

Såfremt nye systemer indføres eller der foretages integration af de nævnte systemer (eventuelt også med andre systemer), forudsættes sikkerhedsforskrifterne overvejet på ny.

6. Datacentralen og Kommunedata

Spørgsmålet om statens repræsentation i Kommunedatas bestyrelse har været drøftet under forhandlingerne mellem staten og kommunerne. Kommunerne finder fortsat, at samarbejdsaftalen giver staten tilstrækkelig indsigt i den kommunale edb-udvikling, og at der ikke er behov for statslige repræsentanter i bestyrelsen.

Finansministeren har foreløbig taget kommunernes indstilling til efterretning.

I edb-samordningsudvalgets Kommissorium er det anført, at "det forventes, at udvalgets arbejde bl.a. vil give materiale af væsentlig betydning for drøftelser om et nærmere samarbejde mellem de 2 store offentlige dataservicevirksomheder I/S Datacentralen af 1959 og Kommunedata I-S samt myndigheder med eget edb-udstyr".

I samarbejdsaftalen indgår visse bestemmelser om, at udviklingsomkostningerne bør fremtræde i klar og hensigtsmæssig specifikationsgrad ved regnskabsaflæggelsen i Datacentralen og Kommunedata. Endvidere indeholder aftalen en bestemmelse om, at "Det tilstræbes, at anvendelsen af edb-registre og edb-systemer, som føres på henholdsvis I/S Datacentralen og Kommunedata I-S, kan ske på ensartede økonomiske vilkår for statsmyndigheder og kommunale myndigheder".

Det er uvist, om disse bestemmelser kan sikre opbygningen af et regnskabsmæssigt grundlag, som kan give muligheder for at foretage de økonomiske vurderinger og sammenligninger som ønskes«

Edb-samordningsudvalget vil i 1978 overveje samarbejdsforholdet mellem I/S Datacentralen og Kommunedata I/S.

VI. økonomiske forhold

1. Tidligere overvejelser

- a. Edb-samordningsudvalgets delbetænkning nr. 784 indeholder en række oplysninger om de samlede investeringer og driftsomkostninger vedrørende det offentliges personregistersystemer. Oplysningerne er indhentet fra indenrigsministeriet, statsskattedirektoratet og Kommunedata.

De medlemmer i edb-samordningsudvalget, som repræsenterer Kommunernes Landsforening, Frederiksberg kommune, Københavns kommune og Amtsrådsforeningen gav i betænkningen udtryk for, at de oplyste talstørrelser var "uden særlig oplysende værdi". De kommunale repræsentanter anførte i denne forbindelse "at det er usikkert, om de opgivne udgiftstal dækker samme funktioner. Dette medfører, at de hverken kan sammenlignes eller sammenlægges".

Repræsentanter for budgetdepartementet og rigsrevisionen fandt, at oplysningerne om investerings- og driftsudgifter var behæftet med usikkerhed og derfor ikke kunne danne tilstrækkeligt grundlag for en endelig økonomisk vurdering. Materialet gav dog efter de pågældendes opfattelse grundlag for at udtale, at det ikke skønnes "godtgjort, at det er økonomisk forsvarligt for det offentlige at fortsætte tilslutningen til SIP fase 1 isoleret".

- b. I delbetænkning nr. 784 blev der ikke stillet forslag sigtende på at skabe forbedrede muligheder for økonomisk vurdering af edb-anvendelsen, men i edb-samordningsudvalgets delbetænkning nr. 808 (maj 1977) foreslog udvalget, at "Datacentralens og Kommunedatas regnskab og budget udformes således, at specielt udviklingsomkostningerne fremtræder klart".

Dette forslag er tiltrådt af staten og kommunerne ved den politiske forhandling i juni 1977 og indgår som § 4 i den samarbejdsaftale, der er afsluttet mellem staten, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns og Frederiksbergs kommuner med følgende formulering:

I "I/S Datacentralens og Kommunedata I/S's budget og regnskab opføres særskilt udgifterne til projekter vedrørende udvikling og oprettelse af edb-registre og edb-systemer, der påregnes anvendt af flere myndigheder eller som berører flere offentlige sektorer, idet de pågældende projekter specificeres med hensyn til deres formål, indhold og økonomiske konsekvenser".

I samarbejdsaftalens § 7 fastsættes "Bestemmelsen i § 4 optages snarest i budget- og regnskabsregulativerne for I/S Datacentralen og Kommunedata I/S".

2. Underudvalgets indsamling af materiale

Med henblik på at udtømme de muligheder, der måtte være for en yderligere økonomisk belysning af de foreliggende edb-udviklingsplaner er Københavns kommune, Statsskattedirektoratet, Kommunernes Landsforening og Kommunedata anmodet om en række oplysninger af økonomisk karakter til brug for projekt personregistrering.

- a. Københavns kommune er blevet anmodet om at redegøre for, om kommunen har overvejet tilslutning til SIP fase 2 og i bekræftende fald at oplyse, hvilket grundlag, der har foreligget med hensyn til vurdering af økonomiske konsekvenser af en tilslutning til 1) systemets gruppedel alene, 2) systemets gruppedel og terminaldelen.

Københavns kommune har i besvarelsen af 16. november 1977 henvist til, at kommunen ikke er tilsluttet SIP fase 1 samt til kommunens udtalelse i edb-samordnings-

udvalgets delbetænkning nr. 734, hvori det anførtes "På det foreliggende grundlag er Københavns kommune ikke i stand til at overskue de administrative og økonomiske konsekvenser af en tilslutning til SIP".

Herudover anføres "Der synes ikke igennem det i "projekt personregistrering" siden foretagne udvalgsarbejde at være fremkommet sådanne oplysninger om økonomien i SIP fase 2, at kommunen på bedre grundlag end i 1976 kan tage stilling til fordele og ulemper ved tilslutning til. SIP fase 2".

I Københavns kommunes skrivelse anføres yderligere: "Såfremt det imidlertid kan lade sig gøre at stille terminalfaciliteter, som planlagt ved SIP, til rådighed for de kommuner, der måtte ønske det, uden at dette medfører binding for de kommuner, der ikke ønsker at tilslutte sig, finder Københavns kommune, at der bør gives tilladelse hertil, idet der herved forudsættes, at en eventuel senere samordning med statslige registre ikke derved forhindres".

- b. Kommunedata I/S har tidligere oplyst priser for tilslutning til SIP fase 1 og 2 samt afgifter for forskellige transaktioner, herunder indberetning, forespørgsel og søgning.

Ved en af Kommunedata beregnet gennemsnitlig anvendelse af terminaldelen i SIP systemets fase 2 forventes en tilsluttet kommunes omkostninger at blive 10 kr. pr. indbygger pr. år.

De oplyste priser omfatter ikke udgifter til anskaffelse eller leje af terminaludstyr. Priserne for terminaludstyr afhænger af, hvilken af en lang række typer, der måtte ønskes.

På dette grundlag har en række kommuner vurderes fordele og ulemper i forbindelse med tilslutning til SIP-

systemet. En række kommuner har tilsluttet sig SIP fase 1 og nogle ønsker tilslutning til SIP fase 2.

Kommunedata I/S oplyser i skrivelse af 18. november 1977, at formålet med SIP fase 2 ikke er at opnå væsentlige besparelser i Kommunedata, men derimod at bane vej for administrative forenklinger og/eller et højere serviceniveau i de kommunale forvaltninger. Endvidere fremhæves, at det ikke har været tanken at gennemføre SIP fase 2 uden terminaladgang.

For så vidt angår de besparelser, der kan forventes, oplyses:

1. Såfremt SIP fase 2 gennemføres efter den oprindelige plan forventes der inden for skatteområdet en besparelse på 1-2 mill. kr, som følge af registerintegrationen, medens der inden for CPR/folkeregisterområdet ikke kan foretages besparelsesopgørelser, før der er foretaget en mere dybtgående vurdering af planerne for CPR-78.

Med hensyn til sygesikringen har integrationen i SIP fase 2 været kombineret med en omfattende revision af selve sygesikringssystemet. Forventningen har været, at omkostningerne herved ikke ville overstige de for det separate, ureviderede sygesikringssystem gældende.

2. Såfremt forskudsændringssystemet ikke integreres med de øvrige SIP-registre, vil den skønnede besparelse på 1-2 mill. kr. pr. år bortfalde.

Kommunedata oplyser i øvrigt, at forudsætningen for skønnet er, at gruppekørselsdelen af SIP er landsdækkende samt at statsskattedirektoratet accepterer visse ændringer af samspillet mellem det centrale skatteyderregister (persondelen) CSR-P og det nuværende indtægtsregister.

Kommunedata finder i øvrigt ikke grundlag for at revidere tidligere meddelte økonomiske oplysninger.

Kommunedata har oplyst, at det er hensigten på længere sigt at basere datatransmissionen på det offentlige datanet. En overgang til dette net "vil kræve ændringer i det eksisterende udstyr, såvel i terminaler som i det centrale udstyr". Omfanget af ændringerne vil være afhængig af en række endnu uafklarede forhold af teknisk karakter, herunder transmissionsstandarder, som ikke er fastlagt, og maskinleverandørernes indstilling til datanettet.

- c. Kommunernes Landsforening er anmodet om at oplyse, hvilke besparelser der forventes i forbindelse med gennemførelsen af SIP fase 2 planerne, dels i overensstemmelse med den oprindelige plan, dels uden integration af forskudsændringssystemet.

Landsforeningen har ved skrivelse af 18. november 1977 henvist til tidligere meddelte skøn, hvorefter¹ besparelsen inden for den kommunale administration, der må henføres til terminalanvendelsen, andrager ca. 50 mill. kr. Det forudsættes herved, at alle kommuner bortset fra København deltager.

Kommunedatas forskudsændringssystem er imidlertid nu etableret og kan stilles til rådighed på betingelse af, at de i indenrigsministeriets og finansministeriets cirkulære af 31. august 1977 indeholdte sikkerhedsforskrifter opfyldes. Den besparelse, som kan opnås ved SIP fase 2 bliver derfor noget mindre end de nævnte 50 mill. kr. Der foreligger ikke skøn over den forventede besparelse.

Landsforeningen anfører, at den administrative besparelse i kommunerne vil være den samme uanset om forskudsændringssystemet integreres i SIP eller ej, såfremt forskudsændringsdata stilles til rådighed for kommunerne, som om der var tale om ét system.

Såfremt SIP fase 2 iværksættes uden terminaladgang forventes der ikke på kort sigt at kunne opnås besparelser i kommunerne.

Landsforeningen oplyser, at skønnet over besparelser er baseret på, at den eksisterende opgavefordeling mellem kommunale og statslige myndigheder opretholdes samt på at systemet har landsdækkende udbredelse. Endvidere forudsættes, at Kommunedatas pris på 10 kr. pr. indbygger pr. år opretholdes.

Landsforeningen anfører i øvrigt "På længere sigt vil registerintegrationen, kombineret med en sanering af især socialforvaltningens edb-systemer kunne indebære besparelser på ikke under 10 mill. kr. om året som følge af færre indberetninger m.v."

Disse besparelser vil efter landsforeningens opfattelse næppe kunne opnås uden terminaladgang, "idet de data, som på grund af registersaneringen fjernes fra en given afdelings kartoteker, skal være tilgængelige, som om de fortsat var fysisk til stede i afdelingen".

- d. Statsskattedirektoratet er blevet anmodet om at fremkomme med en belysning af de forventede økonomiske konsekvenser i forbindelse med en realisering af direktoratets edb-udviklingsplaner - Planlægning 1977 - 1982, juni 1977. Man har anmodet direktoratet om specification af investerings- og driftsomkostninger for planens enkelte dele, eksempelvis integrationen af forskudsændrings- og slutligningsopgaven samt en belysning af de besparelser, der vil kunne påregnes ved gennemførelse af planerne. Endvidere har man udbedt sig oplysninger om, hvilke forudsætninger, der er lagt til grund ved de foreliggende skøn.

Ved skrivelse af 2A. november 1977 har Statsskattedirektoratet oplyst, at hovedformålet med udviklingsplanen er "at forbedre ligning og opkrævning, bl.a. ved at yde

bedre service til kommunerne". Direktoratet vil i perioden frem til 1979 videreudvikle opkrævningssystemerne på person- og arbejdsgiverområderne, herunder det centrale skatteyderregister (CSR) og det centrale register over indeholdelsespligtige arbejdsgivere (CIR), CSR-konteringsdel, det centrale fordringsregister (CFR) og visse slutligningsoplysninger. Hensigten hermed er at opnå en del udskrivnings- og papirbesparelser og administrative lettelser samt at nedbringe den løbende restancemasse med skønsmæssigt 300-500 mill.kr. Statsskattedirektoratet vil herved også søge "at imødekomme statsrevisorernes ønske om en nedbringelse af restancerne".

1 skrivelsen af 24. november 1977 anføres i øvrigt: "Direktoratet har en forpligtelse til at foretage en løbende vedligeholdelse og udvikling af skattesystemerne, ligesom der med forholdsvis kort varsel skal kunne indlægges ændringer som følge af ny lovgivning. Endvidere skal direktoratet sikre, at systemerne kan udvikles inden for de givne tidsmæssige krav. Man er derfor nødsaget til at opretholde den nødvendige ekspertise.

Det er direktoratets erfaring, at nyudvikling kan ske side om side med vedligeholdelsen af de eksisterende systemer inden for den af hensyn til vedligeholdelsen nødvendige budgetramme. Direktoratets udviklingsplan kan derfor gennemføres uden væsentlige ekstra omkostninger for staten".

Direktoratets udgifter til udvikling og vedligeholdelse, herunder afprøvning af edb-systemerne, er i de seneste tre regnskabsår opgjort til ca. 30 mill. kr. årligt (1. april 1977 prisniveau) og for årene 1977/78 og 1978/79 budgetteret til henholdsvis 32.1 mill. kr. og 34.8 mill. kr. Af specifikationerne fremgår det, at det nye ligningssystem indgår i budgetterne med henholdsvis 4 mill. kr. og 4.3 mill. kr. i de to kommende finansår.

Udgifterne til drift af systemerne i de sidste tre regnskabsår har været 60-65 mill. kr. årligt, og for de to kommende år skønnes driftsudgifter i samme niveau.

Driftsudgifterne for det nye ligningssystem indgår i budgetterne for de to kommende finansår med henholdsvis 4,6 mill. kr. og 6,8 mill. kr.

Statsskattedirektoratet anfører endelig:

"Specifikation af driftsudgifterne til udviklingsplanens enkelte opgaver er i et vist omfang skønsmæssig, idet udgifternes placering vil være afhængig af en række forhold, der nærmere må afklares ved forhandling med bl.a. kommunerne og Post- og telegrafvæsenet.

Direktoratet forudsætter som hovedregel sine telesystemer tilsluttet det offentlige datanet. Efter det foreløbigt oplyste vil udgifterne hertil beløbe sig til ca. 2 mill. kr. i oprettelsesomkostninger og til ca. 3 mill. kr. i årlig drift for en løsning med ca. 700 terminaler tilsluttet ca. 200 kommuner og statslige myndigheder.

Der forudsættes endvidere en udstrakt valgfrihed for den enkelte kommune med hensyn til, om kommunen ønsker terminaladgang direkte til direktoratet, en rekvisitionsordning for udtræk af oplysninger eller lokal forespørgsel til eget minidatamatsystem eller servicebureau. For at tilgodese denne valgfrihed er det forudsat, at der nærmere skal forhandles med kommunerne om fordelingen af omkostningerne til terminaler, minidatamatanlæg, forespørgsler m.v.".

3. Underudvalgets vurdering

Underudvalget finder ikke, at det fremkomne materiale giver tilstrækkelig grundlag for en sammenlignende økonomisk vurdering af edb-udviklingsplanerne. Fremskaffelsen af et sådant grundlag er imidlertid efter underudvalgets opfattelse fortsat ønskeligt.

VII. Underudvalgets overvejelser og forslag

Underudvalget fik som tidligere nævnt til opgave at gennemføre en analyse af de statslige- og kommunale forvaltningers edb-registrering af personoplysninger, dataindholdet i centrale- og lokale registre samt registerstrukturen for den samlede offentlige forvaltning på personområdet. På dette grundlag skulle underudvalget søge at stille forslag til en hensigtsmæssig samordnet opbygning af det offentliges personregistrering.

Endvidere fik underudvalget til opgave at skabe grundlag for en stillingtagen i edb-samordningsudvalget til de foreliggende edb-udviklingsplaner på kort sigt, først og fremmest spørgsmålet om-iværksættelsen af det af Kommunedata og Kommunernes Landsforening udarbejdede SIP-system, fase 2.

1. Forhold af betydning for edb-samordningen

a. Indledning

Ved overvejelserne af mulighederne for samordningen af edb-anvendelsen i stat og kommune, må der tages hensyn til en række forhold, herunder forhold vedrørende data-materialets fremskaffelse, kvalitet m.v. samt teknisk-økonomiske forhold. Endvidere spiller forvaltningsmæssige forhold, herunder opgavefordelingen en rolle. Endelig er lovgivnings- og sikkerhedsmæssige forhold af betydning.

En række af de nævnte forhold er delvis uafklarede og kan næppe forventes fuldt ud belyst på kortere sigt.

b. Forvaltningens databehov

Persondata anvendes af mange offentlige myndigheder til forskellige formål, og persondata udveksles i betydeligt omfang mellem myndighederne. Udvekslingen sker dels direkte som videregivelse af informationer,

dels indirekte ved at afgørelser truffet af én myndighed - på et bestemt datagrundlag - anvendes i andre forvaltninger.

Folkeregisteroplysninger, som identificerer de enkelte personer, eksempelvis personnr., navn og adresse samt oplysninger, der belyser personers juridiske status, eksempelvis nationalitet, myndighedsforhold, civilstand, er således nødvendige for varetagelsen af både skattemyndighedernes og de sociale myndigheders opgaver. Endvidere er de indtægtsoplysninger, som fremkommer i forbindelse med løsningen af skattemyndighedernes opgaver nødvendige for administrationen af de indtægtsbestemte sociale ydelser. Oplysninger om de sociale ydelser vil ligeledes i visse tilfælde være af betydning for skattemyndighederne.

Underudvalget har begrænset sine undersøgelser til problemerne omkring persondata, skatte/indtægts-data og sociale data.

c. Administrativ sammenhæng og forenkling

For at sikre den nødvendige sammenhæng i de afgørelser, der træffes af administrationen, må der stilles visse krav til kvaliteten af det datamateriale, der anvendes af de forskellige myndigheder, d.v.s. at myndighederne må underkaste sig en vis disciplin med hensyn til fremkaffelsen af datamaterialet.

Foruden større administrativ sammenhæng, synes der at kunne opnås administrative forenklinger samt højere datakvalitet og datasikkerhed, såfremt funktionerne i forbindelse med behandlingen af grundlæggende data konsekvent pålægges bestemte myndigheder som en slags autorisation. De vigtigste funktioner er indsamling, registrering, verificering, behandling og videregivelse af de grundlæggende data, der kan betegnes som basisdata.

d. Basisdata, datakonsistens og basisregistre

En række af de grundlæggende persondata, som anvendes inden for administrationen, har allerede status som autoriserede "basisdata". Det gælder data, som indgår i det centrale personregister samt en række indtægts/skattedata, som indgår i skattemyndighedernes registre,

Baggrunden for den ved lov gennemførte centralisering af personregistreringen er folkeregisteroplysningernes grundlæggende karakter og personnummertildelingen, som sikrest kan foretages inden for et centralt landsdækkende system.

Ved løsningen af skatteopgaverne, der skal omfatte såvel alle skattepligtige personer som alle skattepligtige indkomster, og som skal foregå på ensartet måde i alle dele af landet, forekommer anvendelsen af et centralt registersystem ligeledes at være det mest hensigtsmæssige.

De centrale registre er velegnede til at sikre, at alle relevante personer og oplysninger er medtaget ved registreringen samt at ingen personer dobbeltregistres. Centrale registre, som i betydeligt omfang videregiver basisdata til andre myndigheder betegnes som basisregistre.

e. Dataindhold og dataaktualitet i basisregistre

Udvalgets undersøgelser viser, at der for så vidt angår visse data, som anvendes af flere myndigheder, men som ikke indgår i basisregistre, er usikkerhed med hensyn til begrebsdefinition af data samt reglerne for registreringen og anvendelsen. Der er derfor behov for nærmere belysning af databehovet hos forvaltningen og mulighederne for gennemførelsen af større præcision af begrebsdefinitioner samt behandlings- og anvendelsesregler.

De verificerede data, der kan hentes i de centrale statslige registre har ikke altid den for de forskellige administrative formål ønskelige aktualitet. Hertil kommer, at dataindholdet i det centrale personregister er begrænset til præcist definerede persondata af almen karakter og derfor ikke omfatter oplysninger om ikke-ægteskabelige samlivsforhold m.v.

CPR indeholder således kun visse grundlæggende persondata, og skatteregistrenes dataindhold omfatter alene de for varetagelsen af skatteopgaverne nødvendige data.

Der er behov for, at mulighederne for udvidelse af basisregistrenes dataindhold eller oprettelsen af yderligere basisregistre undersøges.

f. Kommunernes opgaver og Kommunedatas registre

En del af de administrative opgaver, der er henlagt til kommunerne omfatter store grupper af personer, der skal behandles efter ensartede regler. Sådanne opgaver er egnede for løsning ved hjælp af edb-gruppekørsler. Andre opgaver har karakter af individuel sagsbehandling, hvortil kræves ajourførte lettilgængelige data om enkeltpersoner.

De verificerede data, der kan hentes fra de centrale statslige basisregistre, har ikke altid den af kommunerne ønskede aktualitet, selv om der med CPR-78 vil ske en forbedring for så vidt angår folkeregisterdata. Hertil kommer, at en række af de data, som er nødvendige for den kommunale forvaltning ikke findes i de centrale registre, hvorfor de må indhentes fra borgerne. Endelig er data i de centrale registre ikke terminaltilgængelige.

Kommunedata har, for at dække kommunernes behov for ajourførte, lettilgængelige personoplysninger, planlagt og til dels etableret edb-systemer indeholdende de ajourførte data, som kommunerne har brug for ved

gruppeopgaver og enkeltsagsbehandling - lettilgængelige ved terminalanvendelse. Statslige myndigheders behov for terminaladgang er derimod ikke dækket.

Gruppekørsler

Da der i Kommunedata's edb-systemer tildels arbejdes med samme datagrundlag som i de landsdækkende statslige registre, kan registrene i et vist omfang løse samme administrative opgaver. Anvendelsen af en række grundlæggende data ved gruppekørsler forudsætter imidlertid landsdækkende datasammenhæng. Eet er derfor påkrævet, at Kommunedata enten kan trække sådanne grundlæggende data direkte fra de centrale registre eller, hvor det måtte være hensigtsmæssigt af hensyn til opgaveløsningen, kan opbygge i princippet selvstændige landsdækkende systemer omfattende alle borgerne, d.v.s. også borgere i kommuner, som ikke gør brug af Kommunedata's 3 systemer.

Terminalanvendelse

Terminalanvendelsen, som gør de registrerede enkeltdata lettilgængelige, er især af betydning for den konkrete sagsbehandling i kommunerne.

De kommunale terminaler kan anvendes både til indrapportering af data fra kommunerne til Kommunedata og til udtræk af data fra registrene i Kommunedata.

g. Datakraft og udviklingen af minidatamater

Indtil for få år siden var dataaanlæggene så kostbare, at det kun var fordelagtigt for virksomheder og institutioner, der havde brug for at få løst omfattende administrative opgaver ved hjælp af edb, at anskaffe sig edb-anlæg. Edb-opgaverne blev derfor i vidt omfang løst af edb-servicebureauerne.

Den voksende edb-anvendelse og fremkomsten af mindre edb-anlæg - såkaldte minidatamater - har imidlertid ændret dette billede. For mange institutioner og kom-

muner kan det være økonomisk fordelagtigt og administrativt hensigtsmæssigt at løse en række administrative funktioner ved hjælp af egne edb-anlæg.

En sådan udvikling hen imod decentralisering af edb-funktionerne vil stille ændrede krav til Datacentralen og Kommunedata, der muligvis i højere grad må lægge vægt på at kunne tilbyde institutioner og kommuner programmer for løsning af visse edb-opgaver på lokale anlæg.

En udvidet anvendelse af lokale statslige og kommunale edb-anlæg ved løsningen af de administrative opgaver vil, såfremt der anvendes veldefinerede, verificerede data fra basisregistre, ikke i sig selv rejse problemer med hensyn til fremskaffelsen af et ensartet grundlag til brug for den overordnede samfundsmæssige planlægning. Der er imidlertid behov for, at såvel de myndigheder, der anvender lokale edb-anlæg, som de centrale planlæggende myndigheder er opmærksomme på betydningen af, at de forskellige edb-anlæg så vidt muligt anvender et ensartet datamateriale og koordinerede programmer til udveksling af data. En koordinering og forøget datadisciplin vil kunne opnås, eksempelvis ved et udvidet samarbejde mellem de enkelte statslige myndigheder og kommuner med egne anlæg på den ene side og basisregistermyndighederne på den anden side.

Det foreslås, at dette samarbejde formidles af edb-samordningsrådet, og de styringsudvalg, der påtænkes oprettet inden for en række administrationsområder.

Det kan ikke forventes, og det vil heller ikke være hensigtsmæssigt at lade minidatamaterne erstatte de landsdækkende edb-systemer, der er etableret til løsning af eksempelvis folkeregister- og skatteopgaver eller visse opgaver inden for det sociale område. Et hensigtsmæssigt samspil mellem centrale og lokale løsninger bør imidlertid sikres.

h. Det offentlige datanet

Terminalforbindelsen mellem kommunerne og Kommunedata etableres for tiden gennem telefonnettet. Den anvendte teknik indebærer, at det ikke er muligt at etablere terminalforbindelser fra en terminal til flere forskellige edb-centraler uden betydelige omkostninger. Post- og telegrafvæsenet er i færd med at opbygge et specielt datatransmissionsnet, der forventes at ville stå til rådighed i løbet af 1979 og muliggøre forbindelse mellem en terminal og flere edb-systemer med forskellig geografisk placering.

Det er oplyst, at der forventes fastsat takster, uafhængig af afstand, for benyttelsen inden for landets grænser, men der foreligger endnu ikke yderligere oplysninger om takstforhold m.v.

i. Økonomi

Edb-samordningsudvalgets delbetænkning nr. 784 indeholder en række oplysninger om de samlede investeringer i og driftsomkostninger for visse personregistersystemer. Udvalget fandt, at oplysningerne var behæftet med stor usikkerhed og uegnede som grundlag for en endelig økonomisk vurdering.

Med henblik på at udtømme de muligheder, der måtte være for yderligere økonomisk belysning af udviklingsplanerne, er Københavns kommune, statsskattedirektoratet, Kommunernes Landsforening og Kommunedata anmodet om en række oplysninger af økonomisk karakter.

Besvarelserne, der er fremkommet i november 1977, giver ikke yderligere grundlag for økonomisk vurdering af udviklingsplanerne.

j. Udviklingsplanerne

I juni 1977 fremlagde statsskattedirektoratet en redegørelse for direktoratets edb-udviklingsplaner for

perioden 1977-1982. I planerne foreslås terminaladgang for statslige og kommunale forvaltninger til statsskattedirektoratets registre samt en integration af de nuværende forskudsansættelses- og slutligningssystemer.

Statsskattedirektoratets plan omfatter endvidere overvejelser vedrørende en række udviklingsprojekter på opkrævningsområdet.

Disse planer er til dels parallelle med planerne for SIP fase 2, der omfatter en udvidelse af den nuværende terminaladgang til folkeregisteroplysninger til også at omfatte skatte/indtægts- og sygesikringsoplysninger.

Planerne for CPR omfatter en forøgelse af registrets dataaktualitet samt en udvidelse af dataindholdet i registret. Disse planer (CPR-78) påregnes gennemført i løbet af 1978.

k. Edb-samordningsrådet

I maj 1977 stillede edb-samordningsudvalget i betænkning nr. 808 forslag om en samarbejdsaftale mellem stat og kommuner om planlægning, drift m.v. af offentlige, fælles registersystemer. Forslaget omfatter gensidig informationsforpligtelser om edb-anvendelsen, nedsættelse af et sagkyndigt permanent udvalg (Edb-samordningsrådet) samt styringsudvalg med statslig og kommunal repræsentation til udvikling m.v. af de enkelte registersystemer.

Der er opnået enighed om at indgå den ovenfor omtalte edb-samarbejdsaftale mellem staten (finansministeriet), Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksbergs kommuner.

1. Registerlovgivningen

Regeringen ønsker, at der udover samarbejdsaftalen ved lov fastsættes generelle styrings- og ansvarsbestemmelser til placering af det politiske ansvar for registrene,

Fra kommunal side er anført, at de hidtidige erfaringer med statslig-kommunal samordning dokumenterer, at der ikke generelt er behov for et lovbestemt grundlag for samordningen.

nu Sikkerhedsregulativ

En af administrationsdepartementet nedsat arbejdsgruppe har udarbejdet forslag til sikkerhedsregulativ for SIP fase 1 og forskudsændringssystemet.

Sikkerhedsregulativet er godkendt og iværksat i efteråret 1977-

n. Forholdet mellem Datacentralen og Kommunedata

Med henblik på at skaffe mulighed for vurdering af edb-centralernes udviklingsprojekter, er der i samarbejdsaftalen mellem staten og kommunerne indsat bestemmelser om, at udviklingsomkostninger skal specificeres i I/S Datacentralens og Kommunedata I/S's budget og regnskab.

2. Underudvalgets stillingtagen

- a. Underudvalget finder, at der under hensyn til kapacitetsforholdene, herunder såvel maskinelle som personelle ressourcer samt det foreliggende programmel - og erfaringsgrundlag, bør foregå en hensigtsmæssig driftsmæssig fordeling af edb-opgaverne på de edb-anlæg, som den offentlige forvaltning disponerer over. Fordelingen bør ske uafhængig af, hvor opgaverne administrativt er placeret i forvaltningen, men hensyn må tages til opgavernes karakter samt til, at brugerne må kunne betjenes på den mest hensigtsmæssige måde.
- b. På denne baggrund forekommer det mest realistisk at tage udgangspunkt i den nuværende struktur for det offentlige personregistrering. Registreringen baseres på et fælles statsligt-kommunalt folkeregister - og CPR-system under indenrigsministeriets ledelse og et fælles statsligt-kommunalt skatteregistersystem

under statsskattedirektoratets ledelse.

- o. Folkeregistersystemet baseres for så vidt angår data-indhold og funktioner på de planer for CPR 78, som forventes at kunne realiseres i løbet af 1978.

Hovedsynspunktet er, at CPR-systemet skal indeholde et begrænset antal af veldefinerede basisdata. Registret ajourføres dagligt og leverer basisdata til brug for alle gruppekørsler inden for den offentlige administration samt til brug for anden sagsbehandling i ønsket omfang.. Data til CPR indsamles bl.a. af de lokale folkeregistermyndigheder.

De omlægninger inden for CPR, der forventes taget i brug i løbet af 1978, som CPR-78, indebærer en vis udvidelse af dataindholdet i forhold til de nuværende CPR samt en forbedret dataaktualitet.

Underudvalget mener ikke, at der bør etableres direkte terminaladgang til CPR-registret forend de foreliggende behovsanalyser er vurderet på ny.

- d. Indkomst/skattedata indsamles, registreres og behandles inden for den statslig-kommunale skatteforvaltning, der må opfattes som et fællessystem. De data, der indsamles, opbevares og fremstilles i skattesystemernes registre, kan som basisdata stilles til rådighed for andre statslige og kommunale administrationsområder, både i form af udtræk til gruppekørsler og som enkeltoplysninger til konkret sagsbehandling. Statsskattedirektoratet påregner at kunne etablere terminaladgang til skattedata i løbet af 1979.
- e. De basisdata, der er nødvendige for løsningen af gruppeopgaverne inden for socialforvaltningen og andre forvaltningsområder, trækkes så vidt muligt fra folkeregister- og skattesystemernes basisregistre. I det omfang, der til gruppekørsler er behov for andre data,

som ikke Tindes i basisregistre, må sådanne data indsamles fra borgerne af de myndigheder, der har ansvaret for opgavernes administrative løsning.

- f. Underudvalget har i øvrigt den opfattelse, at der ved stillingtagen til edb-udviklingsplanerne på længere sigt for de statslige og kommunale registre bør tages hensyn til de reelle omkostningsforhold.

Et holdbart grundlag for en økonomisk vurdering af planerne kan formentlig kun fremskaffes gennem en dyberegående regnskabsmæssig analyse af pris- og omkostningsforhold m.v. i I/S Datacentralen og Kommunedata I/S.

Det må imidlertid fremhæves, at edb-udgiften i forbindelse med udførelsen af de administrative opgaver kun er en del af den samlede omkostning for opgaveløsningen.

- g. SIP-systemet giver for øjeblikket adgang til terminalkommunikation for kommunerne for så vidt angår folkeregisteroplysninger. Der er uafhængigt heraf endvidere terminaladgang til forskudsændringssystemets data. Ved SI? fase 2 planlægges der efter forhandling med skatteministeriet om tekniske enkeltheder åbnet for terminaladgang til yderligere skatte-/indtægtsdata. Endvidere er der for nogle kommuner etableret terminaladgang til visse sygesikringsdata.

De terminaltilgængelige SIP-oplysninger skal tilgå systemet fra det centrale personregistersystem, forskudsændringssystemet, slutligningssystemet og sygesikringsystemet, men disse systemer videreføres i øvrigt som hidtil uafhængigt af andre systemer.

Den enkelte kommunes terminaladgang vil principielt være begrænset til data vedrørende kommunens egne borgere. Spørgsmålet om tværkommunal adgang til per-

sondata vil kunne rejses i forbindelse med den revision af sikkerhedsbestemmelserne, som forudsættes.

Det forudsættes, at de vilkår, der i medfør af tavsheds- og diskretionsbestemmelser i skattelovgivningen måtte blive fastsat af skattedepartementet i forbindelse med åbningen af terminaladgangen til skatte-/indtægtsoplysningerne respekteres.

Underudvalget finder, at der ikke bør lægges hindringer i vejen for, at de foreliggende muligheder for at anvende de etablerede terminaler udnyttes bedst muligt. Ved anskaffelser af yderligere terminaludstyr bør det sikres, at det pågældende udstyr, uden større omkostninger, vil kunne tilsluttes det datanet, som Post- og telegrafvæsenet etablerer i 1979/80. Såfremt det udstyr, der anskaffes, kan udnytte datanettets faciliteter, vil det også kunne anvendes ved den forventede åbning af terminaladgang til statslige basisregistre.

Da der ikke findes bestemmelser, som regulerer kommunernes anskaffelse af edb-udstyr bør de kommunale organisationer og Kommunedata efter underudvalgets opfattelse over for de enkelte kommuner fremhæve betydningen af, at der anskaffes udstyr, som kan indgå i et koordineret registersamarbejde og konsekvenserne af at stå uden for et sådant samarbejde.

SIP fase 2 vil muligvis kunne iværksættes inden registerlovens ikrafttræden - hvilket tidligst kan ske i sommeren 1978. Da SIP fase 2 forudsætter en udvidelse af dataindholdet i forhold til SIP fase 1, bør de i efteråret 1977 iværksætte sikkerhedsbestemmelser gennemgås på ny med henblik på revision. Der vil i denne forbindelse være anledning til at overveje sikkerhedsbestemmelserne under hensyn til de indvundne erfaringer og den fremførte kritik.

Udvidelsen af det terminaltilgængelige dataindhold vil medføre, at socialforvaltningernes behov for hurtig

adgang til skatte-/indtægtsdata bedre vil kunne tilgodeses, hvilket igen kan medføre administrative forenklinger og lettelser for borgerne.

- h. Såfremt SIP-løsningen midlertidigt accepteres forekommer behovet for iværksættelsen af den del af statsskattedirektoratets plan, som omfatter integration af forskuds-ændrings- og slutligningssystemerne mindre hastende. Både staten og kommunerne synes at have interesse i arbejdet med opkrævningssystemerne, og disse planer bør snarest muligt videreføres.

let er af væsentlig betydning, at en ibrugtagning af SIP-systemet i 1978 ses i sammenhæng med mulighederne for iværksættelsen af terminaladgang til skattesystemerne i 1979. Dette spørgsmål bør tages op i edb-samordningsrådets regie i løbet af 1978.

- i. Skattedepartementets repræsentant i underudvalget "Projekt Personregistrering" har ønsket, at udtalelse af 20. februar 1978, der uddyber skattedepartementets opfattelse af en række af de i kap. VII afsnit 1 og 2 anførte synspunkter, medtages i delbetænkningen som bilag,

2. Forslag til fortsatte aktiviteter

a. Indledning

Udvalget finder, at en række af de for edb-samordningen betydende forhold ikke på nuværende tidspunkt er tilstrækkelig belyst. Udvalget finder det derfor ikke muligt at opstille mere langsigtede forslag for samordningen af forvaltningens edb-anvendelse. Udvalget skal pege på, at det især er forhold vedrørende forvaltningens databehov, datafremskaffelse og dataanvendelse samt økonomisk-tekniske forhold, som endnu er uafklarede.

Udvalget foreslår igangsat en række aktiviteter, som vil kunne bidrage til at forbedre grundlaget for en langsigtet edb-samordning.

b. Nye aktiviteter

1. Ler foreslås under edb-samordningsrådet gennemført en undersøgelse af forvaltningens behov for grundlæggende personoplysninger, indtægt-/skatteoplysninger samt sociale oplysninger til brug i forbindelse med administration af forvaltningens opgaver.

Arbejdet bør omfatte:

- 1) udarbejdelse af en beskrivende redegørelse for administrativ praksis og faktisk dataanvendelse inden for folkeregister-, skatte- og socialforvaltningen samt en opregning og begrebsanalyse af de enkelte data, der indgår i lovgivningens begrebsapparat,
- 2) en vurdering af de enkelte data med henblik på en belysning af:
 - hvorfra forskellige versioner af de enkelte dataarter kan og bør hentes og hvilke problemer, der kan opstå i forbindelse med anvendelse af de alternative kilder,
 - hvilken kvalitet og aktualitet, der ønskes og bør tilstræbes for de forskellige dataarter og mulighederne for at tilfredsstille ønskerne,
 - hvilke anvendelser og videregivelsesbestemmelser, der udfra samordnings- og styringshensyn bør gælde for de forskellige data, og hvorledes dette indvirker på løsningen af forvaltningsopgaverne, herunder edb-anvendelsen,
 - hvilke sikkerhedskrav, der bør stilles forslag om i forbindelse med registreringen og benyttelsen af de enkelte data og konsekvenserne heraf administrativt, teknisk og økonomisk.

2. Der foreslås under edb-samordningsrådet iværksat et arbejde med henblik på at undersøge sansspillet mellem de statslig/kommunale registersystemer. Arbejdet skal danne grundlag for at forbedre mulighederne for at:

- vurdere, hvilke registerstrukturer, der vil være hensigtsmæssige ud fra teknisk/økonomiske overvejelser. Først og fremmest bør overvejes sammenhængen mellem CPR, de centrale personorienterede skatteregistre, og de i kommunalt regie etablerede personorienterede registersystemer,
- vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt at udvide de centrale registres dataindhold samt i hvilket omfang, det kan være hensigtsmæssigt at etablere fælles landsdækkende registre,
- foreslå løsninger vedrørende den fysiske placering af registrene, eksempelvis om det vil være hensigtsmæssigt at drive registersystemerne på et enkelt driftscenter eller på flere centre,
- belyse hvilke adgangsfaciliteter, der er behov for samt hvilken dataaktualitet, der er påkrævet, i de forskellige registersystemer,
- vurdere diskretions- og sikkerhedsproblemer i relation til registersamspillet udfra de forskrifter, som måtte blive fastsat af de ansvarlige registermyndigheder.

3. Udvalget er opmærksom på, at andre forvaltningsområder løser opgaver, hvor der anvendes persondata. Sådanne opgaver har betydning hvad angår en hensigtsmæssig samordning.

Det foreslås, at der med udgangspunkt i registersystemerne inden for folkeregistrerings-, personskatte-

og socialområdet gennemføres en analyse af andre personorienterede opgaveområder med henblik på at stille forslag til en hensigtsmæssig sammenhæng systemerne imellem. Som eksempel på andre områder kan nævnes dele af skattesystemet, systemer i ATP og Danmarks Radio, kommunernes økonomisystem etc.

4. Den tekniske udvikling har betydning for samordning af forvaltningens registersystemer.

Især vil udviklingen vedrørende anvendelighed af minidatamater, forbedrede og mere avancerede lagringsteknikker samt de nye muligheder for datakommunikation få indflydelse på de muligheder, der fremover bliver for at foreslå hensigtsmæssige samordnede løsninger vedrørende de store registersystemer.

Den største tekniske ekspertise i den offentlige sektor, for så vidt angår løsning af store registeropgaver, findes på de store servicebureauer Datacentralen og Kommunedata.

For at give edb-samordningsrådet den bedst mulige tekniske baggrund for at løse sine opgaver foreslås etableret et permanent teknisk samarbejde mellem rådet, Datacentralen og Kommunedata. I det omfang, det skønnes hensigtsmæssigt, kan andre institutioner inddrages i samarbejdet, og den opbyggede viden bør stilles til rådighed for alle forvaltninger.

5. De oplysninger, der har kunnet fremskaffes til økonomisk belysning af edb-udviklingsplanerne, giver ikke tilstrækkeligt grundlag for en vurdering.

Underudvalget foreslår, at et forbedret grundlag søges fremskaffet til belysning af de reelle omkostningsforhold for de større statslige og kommunale registersystemer.

Når edb-samordningsudvalget har afsluttet sine overvejelser vedrørende bl.a. forholdet mellem I/S Data-centralen og Kommunedata I/S bør spørgsmålet om behovet for yderligere teknisk-økonomiske undersøgelser tages op.

6. Under arbejdet i "projekt personregistrering" har der vist sig at være forskellige opfattelser af en række forvaltningsretslige- og politiske forhold, herunder spørgsmål om fortolkning af forvaltningsretlige love, central- og kommunalforvaltningens kompetance i forbindelse med tilrettelæggelse af administrationen, de landsdækkende registres tilhørsforhold etc.

Det er underudvalgets opfattelse, at en nærmere belysning af ovennævnte forhold er af væsentlig betydning for de fremtidige samordningsbestræbelser.

B I L A G

Bilagsfortegnelse

Bilag 1. Skattedepartementets udtalelse af 20.
februar 1978.

I øvrigt er der ved udarbejdelsen af redegørelsen
især anvendt følgende materiale:

1. Planlægning 1977-82. Orientering om statsskatte-
direktoratets edb-udviklingsplaner, juni 1977.
2. Kort beskrivelse af moderniseringen af CPR, som
gennemføres i 1978, 15. april 1977.
3. SIP, fase 2, basissystemet, systembeskrivelse.
4. Produktbog, kommunal sektor. Kommunedata 1977-
5. Samfundsplanlægning. Kommunedata 1977.
6. Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende social-
systemernes databehov, september 1977.
7. Forespørgsler og besvarelser vedrørende edb-ud-
viklingsplanernes økonomi. Udvalgsbilag PP-62
og PP-70.

Skattedepartementet,
den 20. februar 1978.

Skattedepartementets repræsentant i EDB-samordningsudvalget, vicedirektør N. Lauesen, statsskattedirektoratet, har anmodet skattedepartementet om kommentarer til det af udvalgets sekretariat udarbejdede notat af 16. januar 1978 "Notat vedrørende grundlag for stillingtagen til SIP fase 2 og statsskattedirektoratets udviklingsplaner".

Notatet har givet skattedepartementet anledning til en række principielle betragtninger om de centrale statslige skatteyderregistre CSR:

Skattedepartementet må lægge vægt på at råde over og forestå den overordnede styring af sådanne centrale landsdækkende EDB-registersystemer, som er påkrævet for at de centrale statslige skattemyndigheder (skattedepartementet og statsskattedirektoratet) på hensigtsmæssig måde kan varetage deres planlægnings- og styringsopgaver vedrørende skattelovgivningen og administrationen af skateligningen, skatteberegningerne, skatteopkrævningen samt registreringsopgaverne.

Til dette formål anser man det for nødvendigt, at de centrale skattemyndigheder opretholder en EDB-planlægningsorganisation, der kan varetage vedligeholdelsen og videreudviklingen af de pågældende registersystemer m.v.

Man lægger i denne forbindelse stor vægt på den know-how, der i de forløbne år er erhvervet af I/S Datacentralens stab samt de store investeringer, der er foretaget i Datacentralen i tilknytning til de centrale skatteopgaver.,

Skattedepartementet har bemærket, at tilladelsen til SIP fase 2 foreslås at være af midlertidig karakter.

Skattedepartementet har endnu ikke taget stilling til, hvilke sikkerhedskrav mod uautoriseret anvendelse af skatteoplysningerne man skal stille til SIP-systemerne.,

