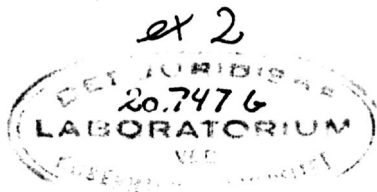


**DELBETÆNKNING**  
fra  
**EDB-SAMORDNINGSUDVALGET**  
om  
**PERSONREGISTRE**



BETÆNKNING NR. 784

NOVEMBER 1976

**ISBN 87503-2126-9**  
**Fi 22-60-bet**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
SAMMENFATNING .....	5
1. Udvalgets nedsættelse og virksomhed .....	11
1.1 Udvalgets kommissorium og sammensætning .....	11
1.2 Emnet for delbetænkningen .....	13
1.3 Udvalgets hidtidige arbejde .....	13
2. Edb-udviklingen i den offentlige administration .....	15
2.1 Anvendelsesudviklingen .....	15
2.2 Den teknologiske udvikling .....	16
2.3 Den offentlige sektors edb-ressourcer .....	16
2.4 Aftaler og udvikling vedrørende CPR, skattesyste- mer og SIP .....	20
3. Beskrivelse af eksisterende registre og planer .....	25
3.1 CPR-registret .....	25
3.2 De regionale folkeregistre .....	27
3.3 Kildeskattesystemets skatteyderregistre .....	27
3.4 Kommunernes indtægtsregister .....	29
3.5 Kommunernes slutligningsregister .....	31
3.6 Sygesikringsregistre .....	31
3.7 SIP-projektet .....	32
4. Grundlæggende personregistrering .....	35
4.1 Data- og registergrundlag .....	35
4.2 Teknologiske forhold .....	39
4.3 Principskitse for personregistrering .....	39
4.4 Principper vedr ajourføring og kommunikationsveje .	42
4.5 Løsningsforslag .....	43

5. SIP-projektets konsekvenser for skattesystemet. . . . .	45
5.1 SIP og det maskinelle ændrings system . . . . .	45
5.2 SIP og bestemmelserne om -avshedspligt. . . . .	46
5.3 SIP og de centrale skattemregistre. . . . .	46
5.4 Den overordnede styring på skatteområdet ved ind- førelse af SIP. . . . .	48
5.5 SIP-projektets videreførelse. . . . .	51
6. Personregistersystemernes omkostninger. . . . .	55
6.1 Afgrænsning. . . . .	55
6.2 CPR-systemet. . . . .	56
6.3 De centrale skattemregistre. . . . .	57
6.4 SIP-systemet. . . . .	58
6.5 Pælles-kommunale opgavesystemer. . . . .	60
6.6 Udtalelser vedr afsnit 6. . . . .	61
7. Udvalgets overvejelser og forslag. . . . .	63
7.1 Overvejelser om ansvars- og styrings spørgsmål. . . . .	63
7.2 Projekt personregistrering. . . . .	64
7.3 Udvalgets indstilling vedr SIP fase 1 og CPR 78. . . . .	65
7.4 Udvalgets indstilling vedr SIP fase 2. . . . .	68

SAMMENFATNING

- a. I sommeren 1976 nedsatte finansministeren udvalget vedr sam-ordning af forvaltningens anvendelse af edb til administrative formål. Udvalget fik til opgave at overveje, hvorledes den offentlige sektor som helhed mest hensigtsmæssigt kan udnytte edb-teknikken i forbindelse med løsning af administrative opgaver.
  
- b. I såvel statsligt som kommunalt regie er der i øjeblikket overvejelser igang om indførelse eller ændring af personorienterede administrative edb-systemer. I indenrigsministeriet arbejdes således med modernisering af det centrale personregister (CPR), i statsskattedirektoratet overvejes terminalanvendelser i de centrale skattesystemer, og i mange af kommunerne er man i gang med overvejelser om tilslutning til et af Kommunedata udviklet skat-indtægt-personsystem (SIP).
  
- c. I indenrigsministeriet har der i flere år være arbejdet med planer om at modernisere det nuværende CPR-system. Det nye system (CPR 2) omhandler lagring af data på pladelager og mulighed for direkte adgang til registrets data fra terminaler hos brugerne. I forbindelse med de politiske spareforhandlinger i foråret 1976 stillede man disse planer i bero. I stedet er vedtaget en begrænset modernisering uden terminaladgang, men med mulighed for hyppig (evt daglig) ajourføring af registrets data (CPR 78). Systemet forventes taget i brug i 1978.

I kommunalt regie har man i de sidste par år arbejdet med en forenkling af de kommunale edb-registre indeholdende persondata. Hensigten hermed er gennem etablering af SIP-projektet at forøge mulighederne for en hensigtsmæssig vedligeholdelse og anvendelse af data om personer.

SIP-systemet består af flere faser. Fase 1 omhandler persondata svarende til CPR's data. Kommunerne får ved SIP fase 1 mulighed for direkte adgang til disse data via terminaler.

Fase 2 omhandler en sanering af en række registre, som anvendes i forbindelse med løsning af landsdækkende opgaver. Endvidere etableres en terminaldel, der udover muligheden for direkte ad-

gang til grundlæggende personoplysninger giver adgang til indtægts- og skatteoplysninger.

Indholdet af efterfølgende faser er ikke besluttet, men forventes bl a at skulle omhandle forskellige sociale systemer.

SIP fase 1 er færdigudviklet. 50 kommuner har tilsluttet sig fase 1. Det er besluttet at standse yderligere tilslutning til systemet, indtil edb-samordningsudvalget har afgivet delbetænkning. SIP fase 2 er i væsentligt omfang udviklet og vil kunne tages i brug i foråret 1977.

I statsskattedirektoratet overvejes forskellige omlægninger af de centrale skattesystemer, bl a overvejes muligheder for at etablere direkte adgang via terminaler til nogle af de vigtigste data i det centrale skattesystem. Direktoratets overvejelser er endnu ikke udformet som egentlige planer.

- d. For ikke at hindre eller sinke mulige rationaliseringer ved indførelse af ovennævnte systemer fik udvalget til opgave hurtigst muligt at afgive delbetænkning om personorienterede edb-systemer, specielt med henblik på afklaring af den kortsigtede udvikling af det centrale personregister, det kommunale SIP-system og anvendelse af indtægtsdata.
- e. Som grundlag for sit arbejde har udvalget tilvejebragt beskrivelser af de eksisterende systemer og planer for videreudvikling. Der er indhentet oplysninger om investerings- og driftsudgifter.

Et underudvalg har belyst og vurderet området vedr grundlæggende personregistrering, dvs registrering og udnyttelse af folkeregistrenes data og data i CPR. En arbejdsgruppe under statsskattedirektoratet har analyseret og vurderet SIP-projektets konsekvenser for det centrale skattesystem.

- f. En af edb-samordningsudvalgets opgaver er at overveje, hvilke ansvars- og styringsløsninger, som udfra et samordnings synspunkt bør etableres i forbindelse med de kommende års anvendelse af edb. Udvalget har ikke tilendbragt disse overvejelser, men

der er enighed om, at spørgsmålet om den fremtidige overordnede styring af udvikling og anvendelse af edb-registre prioriteres højt i det fortsatte udvalgsarbejde.

- g. Udvalget finder det ikke muligt på nuværende tidspunkt at foreslå fælles samordnede løsninger omhandlende persondata. Der foreslås iværksat et analysearbejde vedr de offentlige forvaltningers personorienterede dataregistrering, personregistrenes dataindhold samt deres struktur.
- h. Det er udvalgets vurdering, at gennemførelsen af CPR 78 og SIP fase 1 ikke i væsentligt omfang vil begrænse mulighederne for mere langsigtede fælles løsninger på persondataområdet, hvorfor man finder, at disse projekter bør gennemføres med det forbehold, at resultatet af edb-samordningsudvalgets videre arbejde vil kunne medføre ændringer af såvel SIP som CPR.

Budgetdepartementets og Rigsrevisionens repræsentanter ønsker at fremhæve, at det på det foreliggende grundlag ikke er godtgjort, at fortsat tilslutning til SIP fase 1 vil være en for det offentlige økonomisk forsvarlig løsning.

- i. Det har ikke været muligt at opnå en enig indstilling i udvalget vedrørende en anbefaling af gennemførelse af SIP fase 2.

Repræsentanterne for budgetdepartementet, indenrigsministeriet, Rigsrevisionen, skattedepartementet, Danmarks Statistik, administrationsdepartementet samt udvalgets formand mener:

"at det ikke vil være rigtigt på nuværende tidspunkt at iværksætte SIP fase 2. Denne opfattelse begrundes især med, at gennemførelsen af SIP fase 2 vil kunne foregribe udvalgets muligheder for at søge tilvejebragt de ud fra et helhedssynspunkt mest hensigtsmæssige løsninger for stat og kommuner på **person-**dataområdet, samt at forhold vedrørende økonomi, konsekvenser for skattesystemerne samt ansvar og styring ikke er tilstrækkeligt belyst.

Ved at give mulighed for:

- anvendelse af SIP fase 1,

- indførelse af en personkortordning (hvorved de nuværende 3 manuelle registre i de kommunale folkeregistre erstattes af 1 register),
- anvendelse af terminaldelen af det kommunale forskudsændrings-system,

finder man, at kommunerne får rimelige muligheder for udnyttelse af edb på de omhandlede områder, indtil udvalget har haft lejlighed til at overveje SIP fase 2 i relation til samordning af forvaltningens fremtidige edb-anvendelse."

Skattedepartementets, budgetdepartementets OG Rigsrevisionens repræsentanter ønsker tillige at fremføre:

"at behovet for overordnet styring af det samlede skattesystem bedst tilgodeses med det nuværende skattesystem og at SIP fase 2 projektets gennemførelse vil kunne medføre uønskelige ændringer i opgave- eller registerfordelingen inden for skatteområdet".

Repræsentanterne for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforening og Frederiksberg kommune fremfører:

- jit der ved gennemførelse af SIP fase 2 finder en væsentlig sanering sted af registre i kommunalt regie, der vil føre til, at unødvendig dobbeltlagring efterhånden kan undgås,
- at der i udvalget er enighed om, at der ikke er tekniske hindringer for at gennemføre den ønskede omlægning af forskudsændringssystemet,
- at der ved den ønskede omlægning af forskudsændringssystemet opnås kommunale besparelser, der for så vidt angår brugen af ændringssystemet direkte medfører et fald i edb-udgifterne af en størrelsesorden på 1-2 mill kr årligt, og at der herudover muliggøres besparelser af betydelig størrelse, ved at oplysningerne stilles til forvaltningens rådighed på en smidigere måde end hidtil,



- at der ikke fra anden side i udvalget er fremført konkrete indvendinger mod den foreslåede systemløsning, idet de fremførte indvendinger er af generel natur uden særlig adresse til SIP-systemet. Det fra anden side i udvalget anførte om, at det må anses for sandsynligt, at SIP-projektet på længere sigt vil få væsentlige konsekvenser i opgave- og registerfordelingen mellem staten og kommunerne har ingen særskilt gyldighed, da sådanne konsekvenser netop kun vil indtræffe, såfremt der i det videre arbejde omkring edb-samordning opnås enighed om det rigtige og hensigtsmæssige i en ændret opgave- og registerfordeling.
- at der ikke fra anden side i udvalget er anført alternative udviklingsmuligheder, som SIP fase 2 vil kunne stille sig hindrende i vejen for.

Det skal i den forbindelse understreges, at der ikke med SIP fase 2 sker nogen ændring i den hidtidige aftalte opgavefordeling mellem staten og kommunerne. SIP fase 2 har altså ikke i sig selv konsekvenser som foran anført. Man er herved gået ud fra, at en videreudvikling af SIP-projektet, der har konsekvenser for skattesystemet, kun sker, efter at der er foretaget en afstemning af kommunernes planer med statsskattedirektoratet, og at terminaladgang til indtægtsoplysninger respekterer de vilkår, der måtte blive fastsat af skattedepartementet.

Repræsentanterne for Kommunernes landsforening, Amtsrådsforeningen og Frederiksberg kommune har ikke ønsket at foretage en nærmere vurdering af de under afsnit 5.4 af statsskattedirektoratets repræsentanter anførte synspunkter, men påpeger, at de er i fundamental strid med kommunernes ret til selvstændigt at tilrettelægge deres administration under iagttagelse af de overordnede retningslinjer, som staten fastsætter. Det har herunder været væsentligt, at retningslinjerne fastlægges, således at de tværgående hensyn i såvel statsligt som kommunalt regie tilgodeses.

Man ønsker i denne forbindelse at påpege, at iagttagelsen af disse koordineringshensyn ikke hindrer, at den nødvendige

styring af registerudviklingen finder sted. Der er således heller ikke nogen modsætning mellem planerne for SIP-systemet og ønsket om registerstyring.

Kommunernes landsforenings, Amtsrådsforeningens og Frederiksberg kommunes repræsentanter finder således ikke, at der er fremført nogen indvendinger, der kan begrunde, at SIP fase 2 ikke bør gennemføres som planlagt."

Københavns kommunes repræsentant fremfører følgende:

"På det foreliggende grundlag er Københavns kommune ikke i stand til at overskue de administrative og økonomiske konsekvenser af en tilslutning til SIP.

Københavns kommune finder det nødvendigt at afvente samordningsudvalgets videre arbejde, i hvilket det må forventes afklaret, hvorledes administrationen af det offentliges grundoplysninger vedrørende borgerne - skatte-, indtægts- og persondata - mest rationelt tilrettelægges for staten og kommunerne som helhed.

Københavns kommune er indstillet på - med udgangspunkt i en sådan afklaring - at yde sin positive medvirken i arbejdet med udviklingen og driften af sådanne landsdækkende edb-systemer vedrørende de kommunale opgaver, som det herefter, ud fra driftsmæssige overvejelser, må vise sig at være ønskeligt at etablere."

København, den 25. november 1976

Keld Brixtofte  
Poul Jensen  
Arne Lund  
Svend Renstrup  
Jens E. Steenstrup  
Poul Dahlgaard  
(formand)

Jens Ulrik Dalgaard  
Niels Lauesen  
Jens Jørn Nielsen  
Helge Schierup  
H.H.H. Østergaard

## 1. Udvalgets nedsættelse og virksomhed

### 1.1 Udvalgets kommissorium og sammensætning

Udvalget vedrørende samordning af forvaltningens anvendelse af edb til administrative formål (i det følgende benævnt edb-samordningsudvalget) blev nedsat ved finansministeriets skrivelse af 28.juni 1976.

Ifølge kommissoriet er udvalgets opgaver følgende:

1. Udvalget skal fremkomme med en oversigt over den samlede investering i offentlig administrativ databehandling gennem de senere år og herunder fremdrage de områder, hvor der måtte være hel eller delvis identitet mellem de etablerede registre.
2. Udvalget skal fremskaffe oplysninger om planerne for de nærmeste års indsats med hensyn til anvendelse af edb i den offentlige sektor.
3. Udvalget skal foretage en undersøgelse af, om de nuværende organer til styring og koordinering af den offentlige administrations anvendelse af edb:
  - i tilstrækkeligt omfang giver administrationen muligheder for løsning af nye opgaver på edb-området uden unødigt dobbeltarbejde og dobbeltregistrering. Udvalget skal overveje, om der er behov for nydannelser, samt hvilke beføjelser og funktioner der bør henlægges til de styrende og koordinerende myndigheder;
  - kan sikre en hensigtsmæssig fordeling af edb-kapaciteten ud fra den forventede tekniske udvikling og udviklingen på opgavesiden. Der ønskes herunder skitseret retningslinjer for, hvordan forvaltningen mest hensigtsmæssigt planlægger og gennemfører sine investeringer i edb-udstyr og andre materielle ressourcer i de kommende år;

- sikrer at de personelle ressourcer udnyttes rationelt. Udvalget skal herunder overveje evt forslag til forbedringer.
4. Det skal undersøges, om den nuværende struktur med konsulent- og planlægningsekspertise fortrinsvis placeret på de offentlige edb-servicebureauer giver forvaltningen tilstrækkelige muligheder for at bestemme udviklingen af nye opgaver og leve op til det forvaltningsmæssige ansvar. Der ønskes alternative forslag til den organisatoriske placering af konsulent- og planlægningsfunktionerne.
  5. Udvalgets forslag til løsninger forudsættes belyst ved overslag over de økonomiske konsekvenser.

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

Udvalget har følgende sammensætning:

Direktør Poul Dahlgaard (formand)  
 Kontorchef Jens Ulrik Dalgaard, administrationsdepartementet  
 Fuldmægtig **H.H.H.Østergaard**, budgetdepartementet  
 Afdelingschef Poul Jensen, Danmarks Statistik  
 Afdelingschef Jens Jørn **Nielsen**, Kommunernes Landsforening  
 Afdelingschef Keld Brixtofte, rigsrevisionen  
 Vicedirektør Arne Lund, Københavns Kommune  
 Kontorchef Jens Erik Steenstrup, Amsrådsforeningen  
 Viceskattedirektør Helge Schierup, Frederiksberg Kommune  
 Kontorchef Svend Renstrup, indenrigsministeriet  
 Kontorchef Niels Lauesen, skattedepartementet

Sekretariatet:

Civilingeniør Claus Bærentzen, administrationsdepartementet  
 Fuldmægtig Jussi **Merklin**, administrationsdepartementet  
 Fuldmægtig Bent Rasmussen, administrationsdepartementet.

## 1.2 Emnet for delbetænkningen

Såvel i den kommunale som statslige administration er der for nærværende planer om at videreudvikle personorienterede registersystemer. Dette gælder især det centrale personregistersystem (CPR), de centrale skattesystemer og det kommunale skat-indtægts-personprojekt (SIP). Disse registersystemer har væsentlig betydning i forbindelse med overvejelser om edb-samordning, fordi systemerne omhandler store personorienterede landsdækkende registre.

For at undgå en måske unødigt opbremsning af den videre udvikling af disse systemer, blev det efter henstilling fra kommunal side besluttet, at edb-samordningsudvalget skulle afgive delbetænkning om disse registersystemer i oktober 1976.

Delbetænkningen omfatter således udelukkende overvejelser vedrørende den kortsigtede videre udvikling og samordning af personorienterede registersystemer.

På grund af den snævre tidsfrist for afgivelse af delbetænkning er udvalgets overvejelser yderligere i det væsentlige begrænset til at omhandle spørgsmål vedrørende relationer mellem CPR-systemet, de kommunale folke- og indtægtsregistre, SIP-systemets fase 1 og 2, samt de centrale skattesystemer.

## 1.3 Udvalgets hidtidige arbejde

Edb-samordningsudvalget påbegyndte sit arbejde **16. august** 1976 og har holdt 9 møder.

Udvalget har indhentet oplysninger om eksisterende systemer og planer inden for det grundlæggende personregistreringsområde og skatteområdet, og der er endvidere på disse områder blevet arbejdet i underudvalg.

a. Underudvalg vedrørende grundlæggende personregistrering

Med henblik på at analysere det grundlæggende personregistreringsområde og stille forslag til teknisk/administrative løsninger har været nedsat et "underudvalg vedrørende grundlæggende personregistrering".

Underudvalgets sammensætning:

Svend Åge Pedersen, Kommunernes Landsforening  
 Frits Sørensen, Københavns Kommune  
 Svend Renstrup, indenrigsministeriet  
 Jens Ulrik Dalgaard, administrationsdepartementet  
 sekretær: Claus Bærentzen, administrationsdepartementet

Underudvalget har afholdt 7 møder.

b. Arbejdsgruppe vedrørende SIP-projektets konsekvenser for skattesystemet

I statsskattedirektoratet har været nedsat en arbejdsgruppe ned den opgave at foretage en gennemgang af SIP-projektet med henblik på at bedømme dettes konsekvenser for det samlede skattesystem på såvel kort som langt sigt, herunder mulighederne for at bevare den centrale styring af det samlede skattesystem, såfremt SIP-projektet gennemføres.

Arbejdsgruppens sammensætning:

N.Lauesen, statsskattedirektoratet  
 J.U.Dalgaard, administrationsdepartementet  
 E.Toftgaard Hansen, Datacentralen  
 K.Højfeldt, **Ålborg** kommune  
**C.Buus, Kommunedata**  
 L.Gerding, Århus kommune  
 P.Jensen, Københavns kommune  
**M.Somani**, statsskattedirektoratet  
**O.Herlevsen**, statsskattedirektoratet  
**W.Schøndube**, statsskattedirektoratet

Arbejdsgruppen har afholdt 5 møder.

## 2. Edb-udviklingen i den offentlige administration

I dette afsnit beskrives kort edb-udviklingen på anvendelsesområdet, den tekniske udvikling, personelle og tekniske ressourcer, styringsrammer samt aftaler og beslutninger vedrørende CPR, skattesystemer og SIP.

### 2.1 Anvendelse sudviklingen

I 1960'erne var det karakteristisk, at løsning af en administrativ opgave ved hjælp af edb medførte, at de data, der er nødvendige til løsning af opgaver, blev samlet i registre knyttet stærkt til selve opgaven. Der opstod således en række systemer med tilhørende registre.

Efterhånden blev det klart, at en væsentlig del af omkostningerne ved edb-drift var at indsamle og vedligeholde data i disse registre. Man begyndte derfor at overveje, hvorledes det ville være muligt at opnå besparelser på dette område, og en nærliggende mulighed var at etablere registre med den opgave at levere data til andre systemer, således at man kunne undgå den dyre datafangst og -registrering.

I 1968 etableredes CPR som et centralt landsdækkende registersystem. CPR indeholder grundlæggende personoplysninger, som navn og adresse. Registret ajourføres i det væsentligste fra de kommunale folkeregistre, og registrets data stilles til rådighed for offentlige myndigheder.

En lang række systemer udnytter persondata fra CPR. Således findes i det centrale kildeskattesystem et register CSR-P (det centrale skatteyder-register), der bl a indeholder visse CPR-data. Disse data ajourføres fra CPR og udnyttes herefter til løsning af opgaver i kildeskattesystemet, jf kap 3.3. I Kommunedata har man i tidens løb etableret en række systemer, som ligeledes har registre med persondata, som vedligeholdes fra CPR.

Ved etableringen af CPR opnåede man således i mange systemer at undgå en dyr datafangst og -registrering. Det

var dog stadig sådan, at persondata indgik i særlige registre, der var knyttet til løsning af en bestemt opgave.

I de sidste par år har der været overvejelser igang om i større udstrækning at adskille opgaver og registre. Princippet heri er, at man skal kunne undgå omfattende dobbeltlagring ved at lade forskellige opgaver trække på de samme fælles data. Denne udvikling ses f.eks. i Kommunedata, hvor man har planer om at omlægge registerstrukturen efter dette princip.

## 2.2 Den teknologiske udvikling

Den teknologiske udvikling har i høj grad indflydelse på anvendelse af strukturen. Udviklingen har medført, at centralenhedernes pris/ydelsesforhold er faldet og tilsyneladende fortsat vil falde. Endvidere er prisen for lagring af data, især på pladelagre, faldende. Omkostningerne ved selve lagringen er således i dag beskeden for de fleste opgavers vedkommende i forhold til de samlede omkostninger til edb-opgavens drift. I stigende omfang er det vedligeholdelse af registrerede data, der har indflydelse på omkostninger, hvilket understreger behovet for en hensigtsmæssig, koordineret registerstruktur for den offentlige forvaltnings registre.

Udviklingen har endvidere medført, at minidatamater i mange tilfælde kan være et reelt alternativ til store fælles edb-anlæg. Minidatamaternes pris/ydelsesforhold har været meget stærkt faldende de senere år, men det er vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang minidatamater bliver et alternativ eller supplement til de store centrale systemer. Det må derfor være af betydning, at man ikke i de kommende års systemudvikling udelukker muligheden for at udnytte fordele ved anvendelse af minidatamater.

## 2.3 Den offentlige sektors edb-ressourcer

Langt de fleste administrative opgaver løses af Datacentralen og Kommunedata. En række statsinstitutioner har eget anlæg, men alle væsentlige landsdækkende, personorienterede opgaver



løses på de to centraler. Enkelte kommuner har mindre data-mater til løsning af lokale opgaver. Københavns Kommune har et større anlæg. I det følgende gives en beskrivelse af Datacentralen og Kommunedata.

a. I/S Datacentralen af 1959

Datacentralen (DC) blev stiftet **17. december** 1959 som et interessentskab mellem staten og kommunerne med det formål at etablere et edb-center til rådighed for brugere af edb inden for den offentlige forvaltning.

Interessenterne er:

Den danske stat, repræsenteret ved finansministeriet, Københavns og Frederiksbergs kommuner, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

Formålsparagraffen i centralens vedtægter lyder således: "Interessentskabets formål er etablering og drift af en databehandlingscentral fortrinsvis til udførelse af opgaver henhørende under de enkelte interessenters egne områder samt fællesområder henhørende under to eller flere af interessenterne."

Datacentralens bestyrelse består af 5 statslige og 5 kommunale repræsentanter.

"Interessenterne er ikke forpligtet til at benytte databehandlingscentralen. Derimod er det ikke interessenterne eller de enkelte under disse hørende institutioner og/eller forvaltningsgrene tilladt selvstændigt at anskaffe og drive elektroniske **databehandlingsanlæg**, medmindre interessentskabets bestyrelse forud måtte have meddelt til-ladelse hertil."

Datacentralen har en medarbejderstab på ca **900** personer og en betydelig edb-maskinkapacitet. Centralens omsætning i 1975-76 var ca **190 mill kr.** Datacentralens hovedop-

opgave er at være edb-central for det offentlige, og mere end 90% af centralens omsætning hidrører fra statslige brugere. Datacentralen er en ren **servicevirksomhed**, der ikke administrerer de opgaver, der løses af centralen. Centralens opgaver består af mange tusinde små og store opgaver, men opgavebestanden er dog væsentligst præget af de store statslige opgavekomplekser som kildeskattesystemet, toldvæsenets edb-systemer - herunder virksomhedsregistret, momssystemet og importsystemet - Centralregistret for Motorkøretøjer og opgaver for politiet i øvrigt, CPR-systemet, opgaver for forsvaret, statens edb-lønssystem og statens centrale regnskabssystem. Centralen udfører i forbindelse med konkret opgaveløsning edb-planlægning, programmering, systemafprøvning og produktion på maskinanlægene.

Herudover virker centralen i et vist omfang som konsulent for brugerne i spørgsmål indenfor databehandlingens områder, bl a ved at bistå ved vurdering af administrative områders edb-egnethed.

b. Kommunedata I/S

Kommunedata blev dannet i 1972 gennem etableringen af et interessentskab med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark som interessenter. Ved sin stiftelse overtog man de virksomheder, som hidtil havde været drevet af Kommuneres Edb-central I/S (Brøndby), Jyske Kommunes Edb-central (Ålborg), Århus Kommunes Edb-central og Odense Kommunes Edb-central. Senere er Frederiksberg Kommunes Edb-central indgået i det fusionerede selskab, således at interessentskabet nu omfatter samtlige kommuner og amtskommuner bortset fra Københavns kommune.

Kommunedatas højeste myndighed er repræsentantskabet, der består af 40 medlemmer.

Kommunedatas bestyrelse består af 9 medlemmer. Af disse udpeger bestyrelserne for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark hver 2 medlemmer, mens de resterende 5 udpeges af repræsentantskabet.

**Kommunedatas** samarbejde med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark vedrørende planlægningsfunktionernes tilrettelæggelse fastsættes ved aftale mellem Kommunedatas bestyrelse og bestyrelserne for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark, således at den side af planlægningen, som vedrører selve administrationssystemet, som hovedregel varetages af Kommunernes Landsforening og/eller Amtsrådsforeningen i Danmark.

Ovennævnte edb-samarbejdsaftale blev indgået i januar 1973. For udvikling af systemer deles arbejdet i 2 faser, systemspecifikation og systemkonstruktion.

Som hovedregel for samarbejdets forløb hedder det herefter i aftalen: "I begge faser vil der i hver parts regie være aktiviteter, som pågældende part påtager sig at udføre som led i det samlede projekt. Medmindre andet aftales, skifter den overordnede koordinerende projektledelse i midlertid normalt mellem de to parter i løbet af projektet." Det fremgår af aftalens mere detaljerede fastlæggelse af arbejdsdelingen, at dette skifte i den overordnede projektledelse sker ved overgangen fra grovplanlægningsfasen til systemkonstruktionsfasen, hvor Kommunedata overtager projektledelsen.

Kommunedatas vedtægter foreskriver, at virksomheden principielt skal afholde foreningernes omkostninger ved foreningernes varetagelse af den overordnede planlægning til støtte for Kommunedatas edb-virksomhed over for kommuner og amtskommuner (vedtægternes § 12, stk 2).

Kommunedata løser en lang række opgaver for den kommunale og amtskommunale administration. Af væsentlige opgaveområder kan nævnes økonomi, sociale opgaver (dagpenge, bolig sikring, pensioner etc), ejendomsskat, folkeregistrering, lønninger og personskat. Herudover løses opgaver for sygehus-, skole- og biblioteksområdet.

Kommunedata har en medarbejderstab på ca 900 og en betydelig maskinkapacitet. Omsætningen var i regnskabsåret 1975-76 ca 190 mill kroner.

c. Sammenligning vedr Datacentralen og Kommunedata

Omkring 90% af Datacentralens indtægter hidrører fra statslige opgaver, kun få procent hidrører fra kommunale opgaver fortrinsvis fra København. Som tidligere nævnt er centralen et interessentskab mellem staten og kommunerne med ligelig bestyrelsesrepræsentation.

Kommunerne, bortset fra København, har ligeledes valgt at organisere deres servicebureau, Kommunedata, som et interessentskab. I bestyrelsen er udelukkende kommunale repræsentanter. Kommunedata's indtægter hidrører næsten udelukkende fra kommunerne.

Med hensyn til udvikling af opgaver er der en markant forskel på de 2 centraler. Datacentralen udvikler næsten udelukkende opgaver på bestilling fra en bruger og ofte ud fra tilbud på udvikling og drift. Kommunedata udvikler dels selv systemer, som tilbydes kommuner, dels udvikles systemer i samarbejde med de kommunale organisationer, hvis indsats i et vist omfang betales af Kommunedata.

Der er reelt ikke noget overordnet samarbejde mellem de 2 centraler, selv om begge ejes af det offentlige. Begge centraler er orienteret mod løsning af til dels samme **opgavemasse**. Placering af opgaver bestemmes ofte på basis af aftaler mellem stat og kommuner om opgavefordeling.

2.4 Aftaler og udvikling vedrørende CPR, skattesystemer og SIP

a. CPR

I sommeren 1972 nedsatte indenrigsministeriet en styregruppe vedr udviklingen af CPR-2 systemet. Gruppen, der havde såvel statslig som kommunal repræsentation, havde til opgave at lede arbejdet med udvikling og indførelse af et

moderniseret CPR-system, hvor der gives mulighed for hyppig ajourføring og direkte terminaladgang. Systemet, der **blev** benævnt CPR-2, skulle erstatte det oprindeligt udviklede CPR-system, der var baseret på konventionel **mag-netbånd** steknik med ugentlig ajourføring. Styringsgruppen har ikke fungeret siden sommeren 1975, men er ikke formelt nedlagt.

Efter indstilling fra styregruppen blev der i december 1974 indgået en aftale mellem den daværende indenrigsminister og Kommunernes Landsforening om en fordeling af opgaverne mellem det centrale personregister (CPR) og de regionale folkeregistre. Aftalen indeholdt følgende retningslinjer:

- CPR varetager som centralregister personnummertildeling, opbevaring af aktuelle og historiske personoplysninger, clearing af flytninger mv, levering af udtræk samt besvarelser af forespørgsler på landsbasis;
- CPR omlægges til daglig ajourføring på pladelagre. Der etableres mulighed for terminaladgang, således at offentlige brugere også på denne måde kan rette forespørgsler til CPR;
- Regionale folkeregistre i de kommunale edb-centraler - eventuelt som led i regionale/kommunale databaser - anvendes til løsning af kommunale opgaver, herunder til terminalsøgning på regional/kommunal basis;
- Samarbejdet mellem CPR og de regionale/kommunale registre organiseres således, at der dagligt forsendes ændrings-transaktioner fra folkeregistrene via de regionale edb-centraler til CPR. CPR ajourføres først og sender **retur-**meldinger dagligt til de regionale edb-centraler, således at de regionale/lokale registre ved kontortids begyndelse næste dag er på samme **ajourføringsniveau** som CPR.

Styringsgruppen indstillede endvidere, at den videre planlægning af CPR-systemet sker under styringsgruppens ledelse. Der var enighed om, at der bør gives kommunerne og statslige brugere indflydelse på den detaljerede udformning af systemet.

Denne aftale var baggrund for indenrigsministeriets overvejelser og planlægning af et terminaltilgængeligt CPR-system, CPR-2.

I efteråret 1975 forelå udkast til aktstykke vedr CPR-2 projektets gennemførelse. Udkastet indgik i spareforhandlinger omkring finanslovsforslaget og blev bl a på grund af usikkerhed omkring privatrettighedsproblemerne ikke fremmet.

I august 1976 godkendte regeringen, at:

- CPR inden for de nugældende bevillingsrammer moderniseres til et system, hvor registret er lagret på plade-lagre, således at der bliver mulighed for at foretage ajourføring f eks dagligt, samt hyppig (eventuelt daglig) levering af persondata til offentlige myndigheder.

Det nuværende arbejde med modernisering af CPR varetages alene af indenrigsministeriet med bistand fra Datacentralen. Det ny system forventes taget i brug **1.august** 1978.

#### b. Skatteområdet

Kildeskattesystemet er oprindeligt konstrueret i overensstemmelse med kildeskatteloven samt aftaler af 14.september 1967 og 6.december 1967 mellem finansministeren og ~~repræ-~~sentanter for de daværende kommunale organisationer om den administrative tilrettelæggelse af fordelingen af edb-opgaverne mellem Datacentralen og de daværende kommunale (regionale) edb-centraler. Som hovedprincip gjaldt, at de egentlige beregningsopgaver og de centrale registre skulle placeres på Datacentralen, mens konvertering af inddata samt udskriftsopgaver blev henlagt til de regionale edb-centraler.

I forbindelse med etablering af det centrale kildeskattesystem oprettedes bl a CSR-P registret (det centrale skatteyderregisters persondel). Registret indeholder oplysninger om de skattepligtige personer og har delvis samme dataindhold som CPR, hvorfra CSR-P også ajourføres med hensyn til de fælles oplysninger. Personkredsen afviger fra CPR-registret, og der kan være skattepligtige personer, som ikke er registreret i CPR.

I de forløbne år har kildeskattesystemet i nogen grad ændret karakter dels som følge af ændringer i lovgivningen dels fordi flere manuelle funktioner helt eller delvis er overgået til edb.

Der har således fundet en registeropbygning sted i de regionale edb-centraler, idet der i 1972 blev etableret et indtægtsregister, som bl a anvendes i forbindelse med et af Kommunedata opbygget forskudsændringssystem efter forudgående drøftelser med det kommunale skatteudvalg og skattedepartementet. Etableringen og anvendelsen af indtægtsregistret beror på aftaler fra 1972 og 1973 mellem skattedepartementet og Kommunernes Landsforening. Anvendelsen af indtægtsregistret og forskudsændringssystemet styres af det under statsskattedirektoratet oprettede kontaktudvalg.

#### c. SIP-systemet

Efter dannelsen af Kommunedata i 1972 har der været arbejdet med udvikling af et skat-indtægt-personsystem (SIP). Systemet medfører bl a omlægning af en række eksisterende kommunale edb-systemer.

Ved planlægning af SIP-systemet har man bl a lagt den i afsnit 2.4.a omtalte aftale af december 1974 til grund.

Kommunedata påbegyndte markedsføringen af SIP i begyndelsen af 1975 ved en sammenfattende beskrivelse af projektet, som udsendtes til samtlige kommuner. Efter en prøveperiode med 7 kommuner er der pr 1.april 1976 åbnet for terminaladgang til persondata (fase 1). Terminaladgang til indtægtsdata

(**fase 2**) forventes mulig i slutningen af 1976. Pr 1. september 1976 har **50** kommuner med tilsammen ca **1½** mio indbyggere truffet aftale med Kommunedata om installation af terminaludstyr.

Som resultat af forhandlinger i juni måned 1976 mellem finansministeren, indenrigsministeren og repræsentanter for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg kommuner er det aftalt:

- at de nævnte **50** kommuner kan tilsluttes SIP's persondel;
- at yderligere anvendelse af SIP afventer resultatet af forhandlinger, baseret på en delbetænkning fra edb-samordningsudvalget;
- at denne delbetænkning om problemer vedr udvikling af CPR-systemet og SIP systemet skal søges afgivet i oktober 1976.

De to første faser af SIP er i det væsentligste planlagt af Kommunedata. Senere er der nedsat en SIP-styringsgruppe og diverse arbejdsgrupper under ledelse af Kommunernes Landsforening og med deltagelse af såvel kommunale som statslige repræsentanter.



### 3. Beskrivelse af eksisterende registre og planer

Formålet med dette kapitel er at give en oversigtlig **beskri-** velse af de af forvaltningens **registre**; som navnlig har interesse i forbindelse med delbetænkningens problemstillinger. Disse registre indeholder oplysninger, som kan henføres til personer. Registerne er endvidere landsdækkende og almene i den forstand, at registrenes data kan anvendes til løsning af flere forskellige opgaver i forvaltningen. Beskrivelserne er anført i denne rækkefølge:

3.1 CPR registret

3.2 De regionale folkeregistre

3.3 Kildeskattesystemets skatteyderregistre

3.4- Kommunernes indtægtsregister

3.5 Kommunernes slutningsregister

3.6 Sygesikringsregistre

3.7 SIP-projektet.

#### 3.1 CPR-registret

- a. CPR er et basisregister-system for almindelige persondata, som er fælles for central- og lokalforvaltningen. Systemet blev sat i drift i april 1968 og det administreres af Sekretariatet for personregistrering, som er en afdeling i indenrigsministeriet.

Formålet med CPR er at opbevare almindelige persondata for hele landets befolkning og at formidle disse data til myndigheder og institutioner inden for den offentlige sektor. En af CPRs mange opgaver er at forestå tildelingen af personnumre til nyfødte og til indvandrere og i denne forbindelse at sikre, at alle personer får entydige numre.

- b. I CPR-systemet registreres følgende personoplysninger: personnummer, fulde navn, postadresse, bopælskommune, tilflytningsdata, civilstand, vielsessted, vielsesdato og myndighed, civilstandsændringsdato, stilling og erhvervsmæssige status, fødselsregistreringssted, henvisninger til forældre, børn eller ægtefælle, værnepligtsstatus (**CRM**), folkekirkeforhold, pensionsforhold, samt eventuel adressebeskyttelse, fraflytningsland, tilflytningsland, umyndiggø-

reise, oplysninger om plejebørn eller andre lokalbestemte **administrationsoplysninger** i begrænset omfang.

Herudover kan brugere af CPR markere en relevant personkreds i personregistret. De i CPR registrerede personer kan opdeles geografisk og administrativt efter deres tilhør.

CPR-systemet er opdelt i en række delregistre, benævnt personregistret, **henvisningsregistret** (referencer mellem ægtefæller, forældre eller børn), adresseregistret (vejkode, vejnavn o.a.), ind- og udvandringsregistret, brugerregistret, personnummerjournalen og et antal tabeller (stillekoder og -betegnelser mv).

Hovedparten af CPRs oplysninger indrapporteres via de kommunale folkeregistre, der modtager data fra borgerne selv eller fra andre forvaltningsmyndigheder. Til brug for indrapporteringen til CPR har folkeregistrene et kartotek, bestående af et CPR-kort for hver indbygger i kommunen. CPR-kortet er en udskrift af CPRs dataindhold for den pågældende person. Københavns kommune har en særordning på dette område (ingen CPR-kort).

- c. **Edb-systemet** er et traditionelt magnetbåndssystem, der ajourføres én gang om ugen. I forbindelse med de ugentlige ajourføringsgennemløb af registrene foretages udtræk af oplysninger til brug for besvarelse af enkeltsøgninger eller udtræk af oplysninger vedrørende en afgrænset personkreds.

CPR leverer ændringsudtræk til Kommunedata, Københavns kommune, Statsskattedirektoratet, Danmarks Statistik og forsvarret, politiet samt ATP. Omkring en snes offentlige myndigheder og institutioner trækker herudover jævnligt oplysninger fra CPR.

- d. Det er besluttet at omlægge CPR til et pladelagersystem, der giver mulighed for daglig ajourføring og udtræk til brugerne.

### 3.2 De regionale folkeregistre

De regionale folkeregistre består af 5 regionsopdelte kopier af CPR-registret, der ugentligt ajourføres ved **hjælp** af CPR. De benyttes for tiden til løsning af en række kommunale opgaver, f. eks børnetilskudsopgaven, børnetandplejeopgaven, valgopgaven mv. **København** anvender overvejende udtræk fra CPR.

Disse regionale folkeregistre erstattes af SIP-systemet.

### 3.3 Kildeskattesystemets centrale skatteyderregistre (CSR-registre)

- a. CSR er basisregistersystem i kildeskattesystemet og benyttes til statsskattedirektoratets administration af skatteyersiden. De to øvrige basisregistersystemer for kildeskattesystemet er det centrale register over indeholdelsespligtige (CIR) og det centrale kommuneregister (**CKR**). Det er omkring disse basisregistre, kildeskattesystemet er opbygget.

Formålet med CSR er at varetage de registreringsopgaver og opgaver vedrørende beregninger, konteringer og opkrævninger, som det i det centrale kildeskattesystem er nødvendigt at henhøre til den enkelte skatteyder. Det drejer sig bl a om opgørelse af slut- og forskudsmandtal, registrering af slutligninger og forskudsansættelser, beregning af slutskat og forskudsskat samt opkrævning af restskat og udbetaling af overskydende skat.

- b. CSR består af 3 delregistre:
1. CSR-P (personregistret)
  2. CSR-K (konteringsregistret)
  3. CSR-L (ligningsregistret).

I det samlede system indgår endvidere samarbejde med flere andre registre i direktoratet, navnlig COR (Det centrale oplysningsseddelregister), der omtales nedenfor.

#### CSR-P (personregistret)

For hver skattepligtig person registreres personnummer, navn og adresse, dato for ægteskabs indgåelse og ophør,

folkekirketilhørsforhold, ægtefælles personnummer, bopæls- og flytteforhold.

Registret ajourføres ugentlig på grundlag af CPRs oplysninger om ændrede forhold, oprettelse af nye personer og sletning af personer.

CSR-L - det centrale skatteyderregisters ligningsdel - **indeholder** for hvert år skatteydernes forskudsskatter, **selv-angive lse**s oplysninger samt oplysning om de beregnede slutskatter.

Registret danner grundlag for de årlige slutopgørelser, hvor der efter registrering af ligningsoplysninger sker beregning af slutskatten. Dernæst modregnes den betalte forskudsskat, og der foretages udskrivning af slutopgørelser, postgiroanvisninger vedrørende overskydende skat samt opkrævning af restskat. Endvidere foretages fordeling af kommune-, amtskommune- og kirkeskat i forhold til de registrerede bopælsforhold.

På grundlag af registret foretages ændring af slutopgørelse, hvis der indkommer nye **ligningsoplysninger** eller ændring af den betalte/forfaldne forskudsskat. Endelig kontrolleres, om der foretages slutligning af alle personer.

CSR-K - det centrale skatteyderregisters konteringsdel - har to hovedformål. For det første at opkræve B- og restskat mv hos skatteyderne. For det andet at opsamle og videregive såvel forskuds- som slutskatteoplysninger til slutopgørelsen for et indkomstår. Der foretages registrering og kontering af oplysninger til brug for opkrævning af B- og restskat, betalingskontrol, restancebehandling, morarenteberegning. Desuden udtrækkes de registrerede forskudsskatteoplysninger samt beregnede morarenter til slutopgørelsen.

COR - det centrale oplysningssedelregister. Der opbygges et register pr år i forbindelse med arbejdsgivernes indsendelse af lønangivelser og oplysningssedler til skatte-

myndighederne. Der registreres de enkelte oplysningssedler (oplysning om udbetalt løn mv), som benyttes dels til udskrivning til brug for ligningsarbejdet, dels videregives til slutopgørelsen, hvor A-skattebeløbene modregnes i den beregnede slutskat.

CFR - det centrale fordringsregister - indeholder oplysninger om alle forfaldne krav på en skatteyder, som ønskes modregnet i en eventuel udbetaling af overskydende skat eller merværdiafgift. Der registreres de forfaldne krav på en skatteyder, når sådanne indberettes af statsskattedirektoratet, toldvæsenet, kommunerne eller andre kreditorer. De registrerede krav meddeles skatteyderens bopælskommune, hvis der for den pågældende skal ske udbetaling af beløb fra kildeskatte-systemet. Desuden videregives oplysning om fordringer til brug for toldvæsenets modregning i tilbagebetaling af merværdiafgift.

- c. CSR-registrene er lagret på pladelagre, og der overvejes i Statsskattedirektoratet en systemløsning for terminaladgang til alle oplysninger i **CSR-K** vedrørende skatterestance mv.

Det kan nævnes, at stamregistret for indeholdelsespligtige (CIR-S) allerede er etableret som et terminalsystem i direktoratet.

### 3.4- Kommunernes indtægtsregister

- a. Indtægtsregistret er basisregister i kommunernes maskinelle ændringssystem, men danner desuden grundlag for en del af den kommunale forvaltnings skatteopgaver. Det maskinelle ændringssystem er et system oprindeligt tilrettelagt i 1971 for at forenkle den kommunale forvaltnings arbejde med ændringer af forskudsregistreringer. Systemet foretager maskinelt ændrede og supplerende forskudsregistreringer, og som resultat fås nye skattekort, samt nye indbetalingskort vedrørende B-skat. Systemet kører på Kommunedata og betales og administreres af kommunerne. Ledelsen og styringen af systemet varetages af kontaktudvalget under Statsskattedirektoratet.

- b. Indtægtsregistret indeholder for hver skattepligtig person, foruden CPR-nr, navn og adresse, de forskudsregistrerede indkomster samt beregningsresultater fra forskudsregistreringen i form af skattekort- og B-skatteoplysninger. Desuden indgår oplysninger fra Det centrale Oplysningsseddelregister (COR, jf 3.3) samt fra slutligningsregistret.

Indtægtsregistret oprettes årligt i november måned på grundlag af kildeskattesystemets mandtalsopgørelse og automatiske forskudsregistrering. Ændringer til registret indgår løbende fra kommunerne.

- c. Indtægtsregistrets skattekortoplysninger overføres årligt til kommunernes system for sociale pensioner og til ATP-systemet til brug for skattetræk. Ændringsoplysninger overføres en gang om måneden til Statsskattedirektoratet. Endvidere modtager det kommunale dagpengesystem ugentligt oplysning om ændrede skattekortoplysninger for "løbende" dagpengemodtagere.

Oplysningerne om de forskudsregistrerede indkomster anvendes kvartalsvis som led i beregningen af ungdomsydelser og årligt til boligsikringssystemet, hvortil væsentlige ændringer overføres som advis. Endvidere overføres oplysningerne til daginstitutionssystemet til brug for vurdering af friplads.

- d. Indtægtsregistret er lagret på pladelager, og dets data er terminaltilgængelige. 34 kommuner udnytter muligheden for terminaladgang.

Skattekortoplysninger tænkes på længere sigt brugt i alle systemer, hvor der foretages skattepligtige udbetalinger, f eks lønsystemet. Forskudsindkomsterne tænkes brugt i systemer primært i socialforvaltninger, hvor der er brug for den aktuelle indkomst.

Indtægtsregistret er planlagt at skulle indgå i SIP, hvorved terminaladgangen til dets data sker via SIP-terminaler.

### 3.5 Kommunernes slutligningsregister

- a. Registret er oprettet i 1974 og er basisregister i kommunernes system for indgangstest for slutligningsindberetningerne til kildeskattesystemet. I kommunernes system ligger en lang række logiske og formelle kontroller. Systemet administreres af Kommunernes Landsforening og Kommunedata, og kravene til indgangstesten fastlægges af Statsskattedirektoratet og er afstemt med indgangstestsystemet på Data-centralen.
- b. Slutligningsregistret indeholder slutregistreringsindkomsterne svarende til selvangivelsens side 4.

Registret ajourføres løbende med rettelser eller supplerende indberetninger til slutligningssystemet.

- c. Registrats data anvendes i kommunernes prioriterings- og kontrolsystem, som bl a til brug for ligningen udsøger de skatteydere, som ved sammenligning med tidligere års slutligningsresultater har markante forskelle i indkomster og fradrag.

Endvidere anvendes registret til statistikformål og tjener i denne forbindelse kommunerne til hjælp ved fastsættelse af beskatningsprocent.

Slutligningsindkomsterne anvendes i dagpengesystemet ved beregning af dagpenge, i systemet for sociale pensioner ved beregning af pensioner, i sygesikringssystemet og boligsikringssystemet til beregning af boligsikring.

- d. Slutligningsregistret er planlagt at skulle indgå i SIP, hvorved der bliver terminaladgang til dets data via SIP-terminaler.

### 3.6 Sygesikringsregistre

Formålet med kommunernes sygesikringssystem er at støtte den amts- og primærkommunale administration af lov om offentlig sygesikring. Systemet administreres af en styringsgruppe under Amtsrådsforeningen.

I systemet indgår et sygesikringsregister med de sikredes CPR-nr, **bopælsoplysninger**, gruppe samt yder. Endvidere indgår et yderregister med lægeidentifikation samt tilmeldt syge **sikring** sgruppe samt et ydelsesregister med arter og takster.

Navne- og **adresseoplysningerne** ajourføres månedligt fra de regionale folkeregistre. Ajourføring ved flytninger sker ugevis på grundlag af CPR-registrets ændringsoplysninger.

Sygesikringsregistret anvendes alene til sygesikringsopgaven, herunder afregning med ydere og udskrivning af sygesikringsbeviser.

Sygesikringssystemet og dets registre er planlagt at skulle indgå i SIP-systemet.

### 3.7 SIP-projektet

- a. SIP er betegnelsen for et edb-projekt, som er under udvikling af Kommunedata. I navnet SIP står "S" for **skatte-**data, "I" for **indtægtsdata** og "P" for persondata. Den overordnede styring af SIP-projektet varetages af en af Kommunernes Landsforening nedsat SIP-styregruppe, hvori statsforvaltningen er repræsenteret.

Med gennemførelsen af SIP-projektet tilsigtes en forenkling af bestående systemer vedrørende ajourføring af og anvendelse af data om borgerne. SIP er opbygget omkring en række sammenhængende registre, hvortil der etableres terminaladgang via SIP-terminaler i kommunerne.

Projektet er planlagt gennemført i følgende faser:

#### FASE I

Der etableres terminaladgang til CPR-data (Kommunedatas folkeregisteroplysninger) samt gives mulighed for dataindsamling via terminal af disse data. Denne fase er taget i brug i ca **50** prøvekommuner i begyndelsen af 1976..



FASE 2

I denne fase udvides SIP-systemets dataindhold med skatte-, indtægts- og sygesikringsdata, og der etableres terminaladgang med mulighed for ajourføring. Desuden omlægges forskudssystemet og sygesikringssystemet med henblik på en dataintegration med SIP-systemet. Fase 2 forventes gennemført i løbet af foråret 1977.

FASE 5

Indholdet af denne fase er ikke besluttet, men den kan tænkes at omfatte bl a en nyudvikling af børnetilskudssystemet, en omlægning af systemet for sociale pensioner og boligsikringssystemet.

SIP-projektet opbygges således, at der, som det er tilfældet for andre af Kommunedatas systemer, i de enkelte edb-centraler opbygges deldatabaser, **der** indeholder samtlige oplysninger om den personkreds, der bor i de kommuner, der hører under vedkommende central. Opgavemæssige forhold bevirker dog, at oplysninger om en borger i begrænset omfang tillige lagres i en anden region end bopælsregionen.

- b. SIP fase 1 består af et system vedrørende almene persondata med en række registre, hvis dataindhold er næsten identisk med dataindholdet i CPR.

**Terminalregistersystemet** "oestår af 8 hovedregistre benævnt personregistret, familiesamlingsregistret (jf CPRs henvisningsregister), distriktsregistret (jf CPRs adresseregister), historisk register, notatregistret (kommunale notater), **ænderingsregistr**et (data endnu ikke verificeret i CPR), **brugerregistret**.

SIP-systemet baseres på et magnetbåndssystem, der ajourføres én gang om ugen. På basis af magnetbåndsregistrene er terminalregistersystemet etableret. Dette system ajourføres dagligt med uverificerede ændringer og ugentligt med de af CPR verificerede ændringer.

c. I SIP fase 2 udvides som nævnt tidligere dataindholdet, således at fasen kommer til at omfatte en række registre. Udover terminalregistre findes magnetbåndregistre vedrørende de kommuner, der ikke har terminaladgang til SIP, samt baggrundsregistre for terminalregistrene. Registrene findes inden for følgende hovedgrupper:

Basis-del

Forvaltningsdel

- Persondel (svarende til fase 1)
- Forskudsdel
- Slutligningsdel
- Sygesikringsdel

Basisdelen omfatter vedligeholdelse af et fælles fordelingsregister, SIP-journalen, et fælles adresseringsregister og et fælles brugerregister. 3IP-journalen skal findes på hver regional edb-central. Den består af et register over samtlige personer i landet og er nødvendig af hensyn til kommunikationen mellem de enkelte centraler og kommunikation udadtil.

Etableringen af fase 2 indebærer mulighed for nedlæggelse af det regionale folkeregistersystem, det maskinelle ændringssystem, systemet for indgangstest for slutligningsoplysninger og sygesikringssystemet, idet disse systemer integreres i SIP.

#### 4. Grundlæggende personregistrering;

Personregistrering og udnyttelse af persondata i forbindelse med løsning af forvaltningsopgaver finder sted overalt i den kommunale og statslige administration.

For forvaltningen er der mange muligheder for at opbygge **personregistreringsvirksomhed** strækkende sig fra etablering af ét fælles landsdækkende register med personoplysninger, hvorfra alle offentlige brugere henter deres oplysninger, til at hver myndighed selv må indsamle og opbevare de persondata den har brug for til at varetage sin administration.

Herimellem er der et bredt spektrum af løsningsmuligheder, og der skal i det følgende omtales forskellige muligheder for, hvorledes den offentlige personregistrering kan etableres under hensyntagen til administrationens struktur, den teknologiske udvikling etc.

##### 4.1 Data- og registergrundlag

En væsentlig forudsætning for at kunne stille forslag til løsninger vedr offentlig personregistrering er at få afklaret hvad man forstår ved begrebet persondata, hvilke persondata man ønsker at registrere, samt hvorledes disse data udnyttes i forvaltningen.

Persondata kan f eks være de oplysninger, der registreres om en person med henblik på folkeregistrering, sygesikring, skat, ATP etc.

Efter at have fastlagt datagrundlaget er det næste spørgsmål, hvilke af disse oplysninger, der hensigtsmæssigt kan indlægges i edb-registre, samt i hvilke registre de enkelte data skal opbevares og udnyttes.

##### a. Persondata

I enhver opgaveløsning, der vedrører den enkelte borger, er det nødvendigt at fastholde den enkelte borgers identi-

**fikation** og adresse (administrative tilhørsforhold). I økonomiske forhold mellem borgeren og det offentlige er det endvidere ofte nødvendigt for forvaltningen at have kendskab til familiesammenhænge (herunder civilstand) og indtægts- og skatteforhold, selv om de relevante kriterier for familiesammenhænge og indtægts- og skatteforholdene kan være forskelligt defineret i forskellige love.

Ved løsning af andre sager er familiesammenhænge og økonomiske forhold uden betydning, hvorimod der altid kræves indentifikation og adresse, hvortil kan komme enkelte andre data.

Identifikationen i den danske administration er fastlagt som personnummer, der indeholder oplysninger om fødselsdato og køn. Disse to data har sammen med navn og adresse stor betydning for forvaltningens beslutninger, navnlig er adressen af betydning for den lokale myndighed (kommune, politi, domstole m.fl.).

De familiemæssige sammenhænge og civilstand har som nævnt også betydning mange steder i forvaltningen. Til disse data kan også henregnes fødselsregistreringssted. Disse data har en stor stabilitet. Oplysninger har hidtil været samlet i CPR for hele befolkningen og hos folkeregistrene.

Endelig indeholder folkeregistrene og CPR oplysninger (umyndiggørelse, folkekirkeforhold) til brug for folkeregistrenes særlige forvaltningsopgave, udarbejdelse af valglisten.

De indtægts- og skattemæssige oplysninger i kommunalt regie henhører under skatteforvaltningen, hvorfor der aldrig har været nogen naturlig anledning til at registrere dem i folkeregistrene, og formidlingen af disse data har været skatteforvaltningens opgave. Imidlertid har forbindelsen mellem folkeregister- og skattedata tidligere været sikret ved, at skatteløbenumrene indførtes i folkeregistrenes kartoteker, ligesom forbindelsen til socialforvaltningen sik-

redes ved registrering af registrantnummer, pensionsforhold mv, således at ændringer i folkeregistrenes data kunne tilgå skatte- og socialforvaltningen med reference til vedkommendes identitet i forvaltningen.

Ved indførelsen af personnummeret som Journal- eller registrantnummer i skatte- og socialforvaltningen såvel som i den øvrige personorienterede forvaltning er denne registrering i folkeregistrene og CPR ophørt, idet forbindelsen er umiddelbart sikret med personens identifikation, personnummeret.

Dette er naturligtvis videreført i edb-systemerne, og den tidligere papirgang fra folkeregistrene om ændringer i en persons data har i vidt **omfang** kunnet overlades edb-systemerne.

b. Udnyttelse af persondata

Udgangspunktet for tilrettelæggelsen af den samlede personregistrering er og har hidtil været, at de nødvendige data skal være til stede på det sted og på det tidspunkt, hvor opgaveløsning skal finde sted. Medens de manuelt førte folkeregistre i sig selv indeholdt en begrænsning i den servicevirksomhed, der kunne udfoldes, er den mulige servicevirksomhed ved anvendelse af edb nærmest ubegrænset.

Det vil herefter, som tidligere nævnt være en økonomisk-teknisk opgave at foretage en gennemgang af, i hvilket omfang og hvor de enkelte data skal være til stede permanent eller periodevis, om de skal være direkte tilgængelige for vedkommende myndighed, eller om de blot skal kunne indhentes for **tilfældet**.

Har en forvaltning en bestemt opgave vedrørende en bestemt personkreds, er det afgørende, om opgaveløsningen finder sted årligt, kvartalsvis, hver fjortende dag osv. og hvor stor en del af personkredsen, der giver anledning til egentlig sagsbehandling i forvaltningen.

Af hensyn til svartider, topbelastninger og andre driftsforhold vil det muligvis være hensigtsmæssigt at data er fysisk placeret flere steder (dobbeltlagring), hvad enten data er direkte tilgængelige (f eks med terminaltilslutning) eller indgår i registre til brug for gruppekørsler.

Ovennævnte har også sammenhæng med, hvilken personkreds den nævnte forvaltning har interesse i, idet afgrænsninger, kan være geografisk (f eks kommunerne) eller efter andre kriterier (f eks alder). Man kommer herved over i den mere teknisk/økonomiske side af spørgsmålet, idet lagringen af data er afhængig af datas udnyttelse og sammenstilling ved udnyttelsen, ligesom det kan være mindre hensigtsmæssigt at skulle udtrække data af en større database end af en mindre. Endelig kommer spørgsmål om sikkerhed ind i billedet, dels med hensyn til sikkerhed mod misbrug af data, og dels med hensyn til muligheden for ødelæggelse af data.

Der er således en lang række forhold, der bør afklares, forinden man kan tage stilling til, hvorledes den samlede personregistrering bør struktureres.

For at sikre ensartede forvaltningsafgørelser synes det klart, at data der refererer til samme tidspunkt for en given person bør være ens i samtlige registre, når de skal finde anvendelse. Dette bevirker tillige, at fejlagtige data må kunne rettes hurtigt, når de finder anvendelse mange steder samtidigt. Det følger heraf, at der for hvert datum i systemet må fastlægges, hvilken administrativ enhed og hvilket register, der skal stå som formidler af nævnte datum, således at vedkommende registermyndighed har ansvaret for vedkommende datums standard og brug.

#### c. Begrænsninger

På grund af den korte tid, der er til rådighed for afgivelse af delbetænkning har udvalget i dette afsnit taget udgangspunkt i folkeregisterfunktionen, således at de data, der behandles i dette afsnit, er folkeregistrenes data ~~og~~ data i CPR.

Udvalgets afgrænsning medfører, at der ikke her skal analyseres, om folkeregistrenes dataregistrering samt dataindhold i **CPR** er hensigtsmæssig i relation til andre opgaver, samt om dataindhold i forskellige registre er tilstrækkeligt. Sådanne overvejelser kræver en mere omfattende analyse.

#### 4.2 Teknologiske forhold

Den teknologiske og systemmæssige udvikling har medført at det i stigende udstrækning er hensigtsmæssigt at adskille registre og data fra anvendelser, således at det bliver gjort lettere at etablere nye anvendelser ved brug af eksisterende registre. De fysiske lagringsmedier er blevet stadigt billigere, hvilket medfører, at omkostninger ved lagring og udnyttelse af samme data i flere forskellige fysiske registre ikke er særlig afhængig af lagringsmediets pris, men mere af den brug man gør af de pågældende data, hvorledes de vedligeholdes, samspil med andre data etc.

Den stigende udbredelse og anvendelse af minidatamater betyder, at det i dag er vanskeligt at afgøre, om anvendelse af datakraft i forvaltningen bør præges af store datamaskiner, som brugerne benytter fælles, eller om minidatamater vil overtage en del funktioner. En løsning vedrørende personregistrering bør indebære, at brugerne selv må kunne bestemme, hvilken kapacitetsstruktur, der ønskes.

#### 4.3 Principskitse for personregistrering

Med udgangspunkt i den foran nævnte begrænsning om kun at betragte folkeregisterdata peger den teknologiske udvikling, mønstret for anvendelse af data i den offentlige administration samt styring og ansvar for landsdækkende data mod, at en grundmodel for offentlige personregistre baseres på en kombination af et centralt system og lokale eller regionale systemer, med indbyrdes fastlagte kommunikationsveje, udnyttelser, opgavedeling etc.

Det centrale system kan baseres på et register, der i det væsentlige kan sammenlignes med det nuværende CPR-register.

Registret kan således indeholde oplysninger om alle landets borgere. Det centrale register skal kunne benyttes til styring af CPR-nummertildeling, **herunder** henvisningsnummerering, clearing af **personnummeroplysninger** ved flytninger, tilvejebringelse af transaktioner til ajourføring af lokale registre, udtræk på landsdækkende basis, tilvejebringelse af historiske oplysninger etc.

De lokale systemer baseres på lokale eller regionale registre, der indeholder de oplysninger, lokalforvaltningerne har brug for i forbindelse med sagsbehandlingen. Dvs at de lokale registre vil indeholde uddrag af de oplysninger, der findes i de centrale registre, nemlig den del af de centrale oplysninger som vedrører den lokale administration.

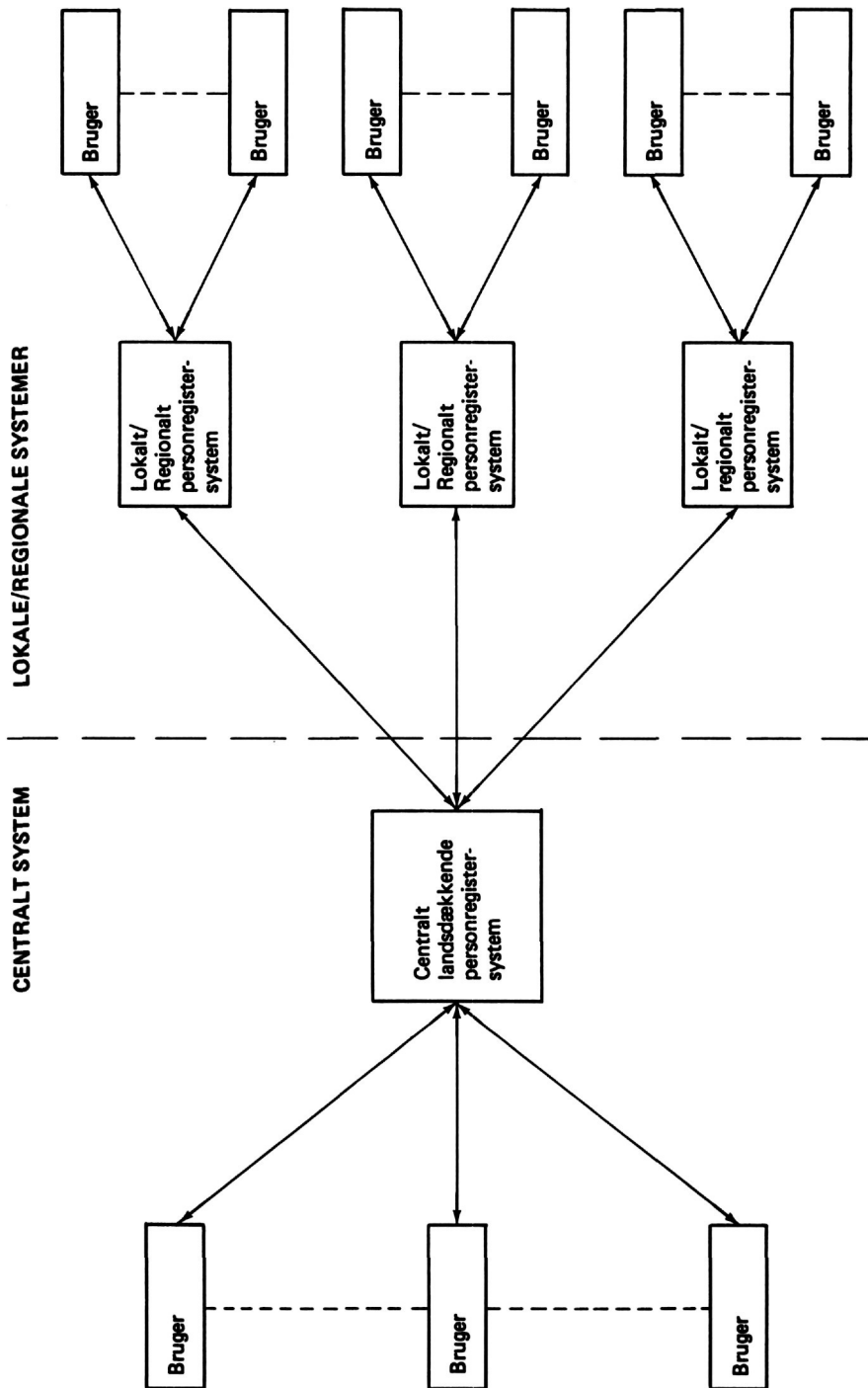
Et offentligt personregistreringssystem kan således opfattes som ét system, som kan opdeles i en central og et antal lokale dele, hvor samspillet mellem dem bl a foregår ved udveksling af oplysninger i forbindelse med ændringer af de data, der findes i registrene, se figur **4.3.a**.

Et sådan grundprincip medfører en vis dobbeltlagring, som imidlertid i mange henseender kan være hensigtsmæssig, bl a under indtryk af tilgængeligheden til oplysninger og under indtryk af de direkte lagringsomkostninger sammenholdt med andre driftsomkostninger, samt hvad man teknologisk er i stand til at yde i de nærmeste år.

#### 4.4 Principper vedr **ajourføring og kommunikationsveje**

Ud fra den i afsnit 4.3 anførte principskitse kan der anføres forskellige **løsningsprincipper** vedr ajourføring og kommunikationsveje. Sådanne løsninger må opstilles på baggrund af det centrale systems dataindhold i relation til dataindholdet i de lokale systemer. I det følgende beskrives 3 løsningsprincipper, der alle som nævnt tager udgangspunkt i folkeregisterfunktionen.





FIGUR 4.3.a. PRINCIPKITSE VEDRØRENDE PERSONREGISTRERINGSSYSTEM.

a. Princip 1

CPR-systemet moderniseres, således at der i systemet indføres mulighed for daglig ajourføring. Inddata til systemet sendes fra de kommunale folkeregistre direkte (hvis f eks kommunen har eget **edb-anlæg**) eller via Kommunedata dagligt til CPR, hvor der foretages ajourføring.

Efter ajourføring sender CPR verificerede data til de lokale organer, som herefter kan anvende data i de lokale systemer. Der er således ingen midlertidig anvendelse af ændringsdata i de lokale systemer.

b. Princip 2

Indberetninger fra kommunerne opsamles lokalt, og der kan samtidig ske en vis verifikation. **Ændringsoplysninger** kan straks gøres tilgængelige for terminalforespørgsler, mens de ikke går ind i andre former for anvendelser. Med visse mellemrum leveres ændringsdata til CPR, som foretager ajourføring og leverer verificerede data tilbage til de lokale systemer, hvorefter disse data indføres og kan udnyttes i samtlige relevante opgaver.

c. Princip 3

Indberetninger fra kommunerne opsamles i de lokale systemer. Her sker en så omfattende verifikation som muligt, hvorefter data indføres i samtlige lokale systemer.

Ændringsdata akkumuleres og sendes med mellemrum (f eks ugevis) til CPR, hvor der foretages ajourføring og endelig **verifikation**. De verificerede data sendes retur til de lokale systemer, hvor der foretages sammenligning og kontrol med de tidligere indførte data.

Der kan tænkes andre løsningsvarianter både hvad angår registrenes indhold, ajourføring og kommunikation.

#### 4.5 Løsningsforslag

a. Ved forslag til registerstruktur og løsningsforslag vedr personregistrering er efterfølgende lagt til grund:

- Der behandles kun traditionelle folkeregister- og CPR-**data**;
- Der bør være et landsdækkende centralt basisregister;
- I relation til løsning af lokale opgaver, etableres manuelle registre eller edb-registre med **dataindhold** bl a fra det centrale register.

Endvidere skønnes det nødvendigt at foretage en grundig analyse vedrørende offentlig registrering af persondata med henblik på vurdering af data's placering og udnyttelse i centrale og lokale registre. Da der endvidere er usikkerhed om udviklingen vedrørende fordeling af edb-kapacitet i den offentlige forvaltning (f eks få store edb-centraler eller mange små) er der lagt vægt på, at den løsning, der foreslås, ikke i væsentligt omfang binder den enkelte forvaltning til bestemte løsninger, og ej heller forhindrer en senere samordnet udvikling.

#### b. Grundlag for løsning

Følgende skitse lægges til grund for løsningen:

- Der etableres et centralt landsdækkende register omhandlende persondata, som de idag kendes fra CPR.
- Til løsning af kommunale opgaver etableres lokale/regionale registre med dataindhold bl a fra CPR.
- Det centrale register ajourføres hyppigt med mulighed for levering af data til brugere, i det omfang, der er behov herfor;

- Folkeregistre indsender hyppigt transaktioner til det centrale system. Kommunikationsvejen kan være direkte, via egen dataopsamling eller via regionale centraler;
- Det er tilladt at opsamle data fra folkeregistrene i et midlertidigt register til brug for enkeltforespørgsler og andre anvendelser, hvor evt uverificerede data kan benyttes;
- Verificerede data fra det centrale system skal kunne distribueres til lokale systemer så ofte, det er behov herfor.

c. Løsningens konsekvenser

Denne løsning forhindrer for så vidt ikke, at SIP fase 1 vil kunne tages i brug af kommuner, som måtte ønske dette, at kommuner vil kunne basere sig på egen edb-folkeregister-systemer alene eller i samarbejde med andre, samt at **CPR's** modernisering (mulighed for hyppig ajourføring, CPR-78) vil kunne fortsætte. Overvejelser herom må ske på grundlag af økonomi og andre vurderinger, som behandles i kapitel 6 og 7.

## 5. SIP-projektets konsekvenser for skattesystemet

Den leder **s t a t s skattedirektorat** et nedsatte arbejdsgruppe **har** gennemgået SIP-projektet med henblik på projektets konsekvenser for det samlede skattesystem, herunder mulighederne for at bevare den overordnede styring af det samlede skattesystem, hvis SIP gennemføres.

I kapitlet sammenfattes resultaterne af gennemgangen samt de i gruppen fremførte synspunkter vedrørende SIP-projektets videreførelse og mulighederne for den fortsatte overordnede styring.

### 5.1 SIP og det maskinelle ændringssystem

Ved gennemgangen af planerne for omlægning af ændringssystemet til SIP, er der påvist en række tekniske forskelle mellem de to systemer, som har administrative konsekvenser.

Kommunedata har i forbindelse hermed givet tilsagn om at ville ændre den fremlagte systemløsning på en række punkter. Der vil herefter ikke være tekniske hindringer for at omlægge det maskinelle ændringssystem, som ønsket af Kommunernes Landsforening og Kommunedata. Systemet indebærer ingen væsentlige ændringer for kommunerne sammenlignet med det nuværende ændringssystem.

Kommunedatas indførelse af SIPs fase 2 vil imidlertid indebære, at de kommuner, der i dag har "**terminalændringssystem**" - det drejer sig om ca 35 kommuner - ikke kan fortsætte hermed uden at skulle tilmeldes SIP-systemet generelt.

Kommunedata skønner, at omlægningen af det nuværende ændringssystem til SIP vil medføre årlige besparelser for drift af **batch-delen** på 1-2 mill kr.

Omlægningen af ændringssystemet til SIP vil dog medføre en mere kompliceret kommunikation og styring af ændringer i CPR-data, idet nogle data skal videregives fra CSR-P til ændringssystemet, medens den overvejende del tilgår SIP-systemet direkte.

Endelig forudsætter overgangen til SIP-ændringssystemet, at der gives tilladelse til omlægningen, og at der meddeles tilladelse til terminaladgang til de af systemet omhandlede **indtægtsdata**.

## 5.2 SIP OR bestemmelserne om tavshedspligt

**Statsskattelovens** § 44 og kildeskattelovens § 87 indeholder bestemmelser om tavshed over for uvedkommende med hensyn til skattepligtiges økonomiske, erhvervsmæssige og private forhold. Bestemmelserne henhører under skattedepartementet, som afgør fortolkningsspørgsmål vedrørende disse regler.

SIP-systemets fase 2 medfører på samme måde som det nuværende terminalændringssystem, at der kan gives terminaladgang til indtægts- og **slutligningsdata** også på tværs af kommunegrænser og på tværs af forvaltningsgrene i den enkelte kommune.

Det er dog muligt at sikre SIP-systemet, således at kun autoriserede personer kan få adgang til registrene, ligesom det er teknisk muligt at indlægge begrænsninger i systemet, som **hindrer** forespørgsler på tværs af kommunegrænser.

Terminaladgang til skatte- og indtægtsdata i SIP forudsætter en godkendelse fra skattedepartementet af forholdsregler og systembegrænsninger, som må anses for tilstrækkelige til at sikre, at de nævnte tavshedsbestemmelser overholdes. Stats-skattedirektoratet har derfor forelagt dette spørgsmål for skattedepartementet.

## 5.3 SIP og de centrale skatteregistre

### a. SlP-projektets sigte

SIP-projektet har til formål, gennem en omlægning af registre med bl a person- og skattedata, dels at gennemføre en rationalisering af de traditionelle edb-systemer i Kommunedata, som anvender persondata, dels at tilvejebringe grundlaget for edb-systemer, som især stiller krav om adgang til tværgående informationer. Disse systemer er et led i de ad-

ministrative procedurer i forbindelse med afviklingen af skatteopgaven eller ved beregningen og udbetalingen af diverse sociale ydelser. Det er karakteristisk for disse ydelser, at de udbetales på et - også indbyrdes - forskelligt grundlag for betalingen af de personlige skatter. Det **har** derfor været nødvendigt at etablere en række administrative procedurer, som går på tværs af de etablerede registre, og som ofte må suppleres med en manuel sagsbehandling.

b. Kildeskattesystemet

Ved kildeskattens start i 1970 blev det samlede kildeskattesystem planlagt som et system, der var præget af en høj grad af centralisering. Endvidere var der tale om et meget integreret system.

Blandt hovedfunktionerne er udskrivning af mandtalslister, registrering af udbetalt løn og A-skat, den øvrige forskudsregistrering, slutopgørelse, kontering af B- og restskatter, restancebehandling samt modregnings- og indeholdelsesopgaver.

De her nævnte hovedfunktioner hænger nøje sammen og har krævet en samlet planlægning og drift for at undgå en lang række kommunikationsproblemer, hvis løsning kan være særdeles kostbar.

Væsentlige ændringer i opgave- eller registerfordelingen må derfor kræve en tilbundsgående undersøgelse af fordele og ulemper ved en sådan omlægning.

c. Udviklingen af de centrale skattesystemer

Statsskattedirektoratets overvejelser med hensyn til udviklingen af de eksisterende systemer er baseret på hensyn til den samlede skatteforvaltning. Da næsten alle de centrale skatteregistre er omlagt til pladelager, vil det være teknisk muligt at stille oplysningerne fra disse registre til rådighed for kommunerne via terminaler.

Direktoratet overvejer for tiden systemløsninger med mulighed for terminaladgang til flere af de centrale registre som led i en forenkling og effektivisering af en række skattefunktioner.

Overvejelserne omfatter terminaladgang til alle oplysninger i **CSR-K** vedrørende skatterestanter mv, samt terminaladgang til et udbygget og omlagt centralt fordringsregister. Ligeledes overvejes terminaladgang til **CIR-K**. CIR-S (stamregistret for **indeholdelsespligtige**) er allerede etableret som et terminalsystem i direktoratet.

Det er imidlertid ikke besluttet, hvorledes de centrale systemer skal udbygges og udvikles, idet noget sådant forudsætter en række yderligere forhandlinger og godkendelser med henblik på opstilling af det nødvendige beslutningsgrundlag.

d. Samordning af udviklingsplaner

Inden for de tidsrammer, der har været til rådighed for arbejdsgruppen, har det ikke været muligt at foretage en nærmere vurdering af, hvilke konkrete konsekvenser SIP vil få for det centrale skattesystem.

Udgifterne i forbindelse med planlægning og drift af CSR-P, CPR og SIPs persondel bør nærmere vurderes, ligesom det bør undersøges, hvorledes man på grundlag af de centrale skatteregistre og systemer samt det planlagte SIP-system kan opstille løsninger som teknisk/økonomisk bedst dækker den samlede skatteforvaltnings behov.

5.4. Den overordnede styring på skatteområdet ved indførelse af SIP

Den overordnede styring af det samlede skattesystem ligger hos skatteministeren og i et vist omfang hos ligningsrådet. Det er statsskattedirektoratet, der i praksis udøver denne styring bl a gennem det administrative system og de edb-registre og edb-systemer, der er opbygget.



Statsskattedirektoratets og administrationsdepartementets medlemmer i arbejdsgruppen finder, at ansvaret for planlægning og drift af omfattende landsdækkende registersystemer, som kildeskattesystemet og SIP-systemet, bør være placeret hos en myndighed med direkte ansvar over for en minister. Den økonomiske styring af sådanne systemer må ligeledes ske efter sædvanlige bevillingsmæssige principper.

Med systemer som SIP opstår nye styrings- og ansvarsproblemer, som følge af systemets integrerede karakter og udvidede anvendelsesmuligheder på tværs af forvaltningsområderne.

Såfremt SIP gennemføres, kan ønskes om fortsat rationalisering og ønsker om at undgå dobbeltregistrering på længere sigt medføre, at SIP<sup>1</sup>s regionale registre samles på én edb-central, samt at der overføres registre fra kildeskattesystemet til SIP.

Statsskattedirektoratets medlemmer i arbejdsgruppen finder desuden, at behovet for overordnet styring af det samlede skattesystem bedst tilgodeses med det nuværende centrale skattesystem. Ved en gennemførelse af SIP må man være opmærksom på følgende:

- (1) Det er af væsentlig betydning for skatteministerens muligheder for styring af skatteforvaltningen, at man fra statslig side har adgang til alle data og programmer i systemet og hurtigt kan foretage analyser af forskellige forslag.
- (2) Ved bl a lovændringer er det vigtigt, at man hurtigt kan foretage nødvendige og pålagte ændringer i edb- og administrative systemer. Dette er ikke i samme grad muligt, såfremt edb-systemerne indgår som integrerede dele i andre systemer uden for skatteforvaltningen, som ikke betales og dermed styres af skatteministeren.

I det omfang de væsentlige systemer styres af staten, kan skattedepartementet normalt nøjes med en udtalelse fra statsskattedirektoratet vedrørende spørgsmål om indpasning af diverse lovforslag m.v. i eksisterende systemer.

- (3) Erfaringerne med anvendelse af edb omkring kildeskattesystemerne viser, at det er en fordel med en meget tæt tilknytning mellem administration og edb-funktionerne, idet systemet kan betragtes som ét integreret system. Edb-systemerne influerer i høj grad på administrationens tilrettelæggelse.
- (4) Med et centralt kildeskattesystem har man fra statslig side sikret sig et informationssystem, som kan anvendes dels til langtidsplanlægning dels til løbende oversigter over, hvordan den samlede skatteopgave forløber.
- (5) Statsskattedirektoratet og ligningsrådet har ansvaret for, at der sker en ensartet ligning og dermed fordeling af kontroloplysninger. Dette synes ligeledes bedst at kunne ske ved adgang til centrale registre og systemer.
- (6) Staten forestår efter kildeskatteloven skatteopkrævningen. Denne gennemføres bl a ved hjælp af det centrale kildeskattesystem, som giver mulighed for at føre tilsyn med og styre skatteopkrævningen og kommunernes restanceinddrivelse.
- (7) En effektiv kontrol og revision kan kun gennemføres i et centralt system. Opdelingen på 6 centraler har i praksis givet vanskeligheder vedrørende ansvarsplacering, kommunikation og samordning af programmer og driftfunktioner, og det har vist sig, at krav om indlæggelse af kontrolfunktioner i systemerne og om berigtigelse af driftsfejl er vanskelige at gennemføre, når de fremsættes af andre end den myndighed, der skal betale.

- (8) En central placering af registrene giver staten mulighed for forholdsvis billigt at løse nye opgaver i tilknytning til registrene. Som eksempel herpå kan nævnes lov om prisdæmpende godtgørelse, hvor planlægning og administration sker i statsskattedirektoratet for en meget lille ekstraomkostning, ved anvendelse af eksisterende registergrundlag og administrative procedurer. Tilsvarende vil f.eks. en lønsumskatteordning hos arbejdsgiverne og en offentlig indtægtsbestemt pensionsordning nødvendiggøre et centralt registergrundlag.

De kommunale medlemmer af arbejdsgruppen har ikke foretaget nogen vurdering af de nævnte punkter om den overordnede styring.

#### 5.5 SIP-projektets videreførelse

- a. Statsskattedirektoratets og Datacentralens medlemmer i arbejdsgruppen har fremført følgende;

Fra Kommunernes Landsforening og Kommunedatas side foreligger følgende bemærkninger i "Status på SIP-projektet juni 1976", side 9 vedrørende den videre udvikling af SIP;

"Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at forudse, i hvilken retning udviklingen af selve SIP-basissystemet vil gå, idet f.eks. udvidelse af dataindholdet med slutligningsoplysninger formentlig betinger større ændringer i opgave- og registerfordelingen mellem staten og kommunerne".

Da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om de økonomiske forhold i forbindelse med SIP, er det ikke muligt at vurdere SIP<sup>1</sup>'s konsekvenser på lidt længere sigt for det centrale skattesystem. Under hensyn hertil og til Kommunedatas egen vurdering, der er citeret ovenfor, må det anses for sandsynligt, at SIP-projektet på lidt længere sigt vil få væsentlige konsekvenser for opgave- og **registerfordelingen** mellem staten og kommunerne. En sådan ændret opgave- og registerfordeling kan opstå som et krav ud fra rationaliseringsønsker og et generelt ønske om at undgå dobbeltregistrering.

Dette vil, som nærmere omtalt i afsnit 5.4, have væsentlig betydning for det overordnede tilsyn med og styringen af den samlede skatteforvaltning.

En sådan udvikling må anses som værende i strid med intentionerne i betænkning nr 757/1976 om det lokale ligningsvæsen og i betænkning nr 651/1972 vedr **statsskatteadministrationen**.

Det vil derfor udfra mere overordnede hensyn være uheldigt at gennemføre SIP-projektet uden en nærmere vurdering af, om oplysningerne fra de centrale registre i statsskattedirektoratet kan stilles til rådighed for kommunerne til mindre omkostninger, ligesom Kommunernes Landsforening/ Kommunedatas og statsskattedirektoratets udviklingsplaner nærmere bør afstemmes for at undgå dobbeltregistrering og ressourcespild mv.

Vedrørende det af kommunerne rejste spørgsmål om tilladelse til systemomlægningen af det maskinelle forskudsændringssystem bemærkes, at der ikke er tekniske hindringer for at omlægge det maskinelle forskudsændringssystem til SIP-regie. Der henvises til afsnit 5.1.

Systemomlægningen forudsætter imidlertid, at en del af den øvrige del af **SIP's** fase 2 gennemføres. Det vil derfor næppe være forsvarligt at give en sådan tilladelse, før de rejste spørgsmål nærmere er afklaret.

Med hensyn til spørgsmålet om tilladelse til terminaladgang er det nødvendigt at afvente skattedepartementets stillingtagen til sagen. Et notat om mulighederne for at overholde bestemmelserne i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 om tavshed over for uvedkommende med hensyn til skatteoplysningerne i SIP er derfor fremsendt til skattedepartementet til videre foranstaltning.

b. Kommunernes Landsforenings og Kommunedatas medlemmer i arbejdsgruppen har fremført følgende:

1. Gennemførelse af SIP, fase 2, medfører ikke nogen ændret opgavefordeling mellem stat og kommuner. Det bemærkes herved, at der ikke med SIP, fase 2, tages nye data i anvendelse.
2. Omlægningen af ændringssystemet til SIP-regie giver med de aftalte systemændringer en i såvel teknologisk som administrativ henseende tilfredsstillende løsning, jf afsnit 5-1.
3. Med gennemførelsen af SIP sker der en væsentlig kommunal registersanering, hvilket medfører:
  - **bortfald** af unødvendige dobbeltlagringer
  - større driftssikkerhed som følge af færre fejlmuligheder
  - mulighed for på en enklere måde at stille oplysninger til rådighed for andre forvaltninger
  - mulighed for at videreføre registersaneringen i de sociale systemer
  - mulighed for større dataaktualitet.
4. SIP, fase 2, vil alene på ændringsopgaven medføre kommunale besparelser af størrelsesorden 1-2 mio kr pr år.
5. Den overordnede styring, der er omtalt i indledningen til afsnit 5-4-, kan tilgodeses fuldt lige så godt som hidtil.

De forhold, som **statsskattedirektoratet** har henledt opmærksomheden på i afsnit 5.4, kan der tages fornødent hensyn til, ved at den videre udvikling af SIP efter fase 2, der vedrører skattedata, kun sker, efter at der er foretaget en afstemning mellem statsskattedirektoratet s og kommunernes udviklingsplaner.

Dette er også i overensstemmelse med den citerede "Status på SIP-projektet", når afsnittet tages i sin fulde ordlyd.

6. Da spørgsmålet om **overholdelsen** af tavshedsbestemmelserne i **statsskattelovens** § 44 og kildeskattelovens § 87 er **henskuet** til skattedepartementets afgørelse, har de kommunale repræsentanter ikke særligt taget stilling hertil. Det skal dog påpeges, at de nævnte bestemmelser åbenbart direkte forudsætter, at oplysninger om indkomst- og formueforhold kan stilles til rådighed for andre end skattemyndighederne mv. Der ses da heller ikke i denne henseende at være nogen principiel forskel mellem SIP og TP-skat (det nuværende ændringssystem med terminaladgang), som har eksisteret siden 1972 med statskattemyndighedernes vidende.

På denne baggrund foreslås det, at skattedelen af SIP, fase 2, gennemføres, men at en tilladelse evt betinges af,

at en videre udvikling af SIP efter fase 2, der har konsekvenser for skattesystemet, kun sker efter, at der er foretaget en afstemning af kommunernes planer med statsskattedirektoratets, og

at terminaladgang til indtægtsoplysninger respekterer de vilkår, der fastsættes af skattedepartementet.

## 6. Personregistersystemernes omkostninger

### 6.1 Afgrænsning

I dette kapitel er foretaget en opgørelse over de samlede investeringer og de samlede driftsomkostninger vedrørende de offentlige personregistersystemer CPR, CSR-P og SIP.

Investeringer, der allerede er **afholdt**, er opgjort i løbene de priser, medens planlagte - men endnu ikke afholdte - investeringer er opgjort til de pr 1. april 1976 gældende priser. Opgørelsen af investeringerne vedrører årene 1966-1978.

De afholdte investeringer i personregistersystemer har ikke nogen selvstændig betydning for udvalgets overvejelse vedrørende videreudviklingen af det offentliges personregistersystemer eller samordningen heraf. Oplysningerne er alene indsamlet og medtaget til belysning af det samlede investeringsomfang på området.

Driftsomkostningerne er opgjort svarende til prisniveauet pr 1. april 1976. For planlagte systemer er driftsomkostningerne beregnet som omkostningerne i et normalt driftsår, hvor systemerne er fuldt udbyggede i forhold til de foreliggende planer.

De foreliggende oplysninger om forventede investerings- og driftsudgifter vedrørende offentlige personregistreringssystemer, som er indhentet hos de berørte parter, er nødvendigvis behæftet med usikkerhed. Specielt har det ikke inden for de tidsmæssige rammer for udvalgets arbejde været muligt at få klarlagt, om de opgivne udgiftstal for de alternative systemer fuldt ud dækker samme funktioner vedrørende personregistrering.

Udvalget har ikke - inden for den korte tidsfrist - fundet det muligt med rimelig sikkerhed at opgøre de samlede besparelser, som de planlagte ændringer af personregistersystemerne vil muliggøre.

En række systemer, der kunne tænkes som alternativer til de af udvalget undersøgte, er ikke belyst økonomisk, fordi disse alternativer ikke har været tilstrækkeligt beskrevet, og fordi den stramme tidsfrist har hindret udvalget i at tilvejebringe de nødvendige beskrivelser. Det har endelig været udvalgets vurdering, at de undersøgte alternativer er de mest relevante på kort sigt.

## 6.2 CPR-systemet

Oplysninger om CPR er indhentet hos indenrigsministeriet.

### a. Investering

De opgjorte investeringer vedrører CPR 1 og CPR 78, herunder investeringer vedrørende CPR 2-projektet, i det omfang de er skønnet af betydning for CPR 78.

Af de samlede investeringer på i alt **30** mill kr er ca 22 mill allerede afholdt, idet størstedelen af dette beløb vedrører CPR 1 og planlægningen af CPR 2, der nu er stillet i bero.

Det er oplyst, at en etablering af et landsdækkende CPR 2 på grundlag af CPR 78 ville kræve en statslig mer-investering til planlægning mv på ca 1.5 mill kr og en mer-investering i kommunerne vedrørende terminaler, svarende til terminalinvesteringen for SIP fase 1.

### b. Drift

CPR 1, det nuværende system, kræver årlige driftsomkostninger på 43 mill kr, hvoraf de 26 mill vedrører udgifter til personale i de kommunale folkeregistre, og de 17 mill vedrører staten.

I kommunernes driftsomkostninger vedrørende CPR er medregnet **personaleomkostninger for** den del af personalet, der skønnes at være beskæftiget udelukkende med registervedligeholdelse (men ikke øvrige kontorholdsudgifter). Folkeregistrenes husleje mv indgår ikke.



CPR 2 (efter de planer, der nu er stillet i bero) ville formentlig kræve driftsomkostninger af størrelsesordenen 51 mill kr årligt, fordelt med 27 mill til staten og 24 mill til kommunerne. De for kommunerne beregnede omkostninger omfatter de under CPR 78 nævnte omkostninger vedrørende personalet i folkeregistrene.

Det er oplyst, at driftsomkostningerne ved et landsdækkende CPR med terminaladgang fra kommunerne, etableret på grundlag af CPR 78, vil blive forøget med ca 10 mill kr, hvoraf driften af tele-nettet skønnes at andrage ca 4-5 mill kr og kommunernes terminalforespørgsler ca 5 mill kr.

CPR 78 skønnes af indenrigsministeriet at ville koste ca 43 mill kr årligt. Af dette beløb vedrører 26 mill kr omkostninger i kommunerne vedrørende indrapporteringen fra folkeregistrene, kontrol af indrapporteringen og behandling af rapporteringsfejl mv, medens de 17 mill vedrører statens drift og udnyttelse af CPR 78. Statens omkostninger består for 1 mill kroners vedkommende af løn til personale i indenrigsministeriet og for 16 millioner vedkommende af udgifter til henholdsvis Datacentralen (15) og Kommunedata (1). Det er forudsat, at CPR 78 ajourføres 5 gange ugentligt.

### 6.3 De centrale skatteyderregistre

Oplysninger om de centrale skatteyderregistre er indhentet hos statsskattedirektoratet.

#### a. Investering

For CSR-P-systemets vedkommende er der siden 1970 investeret i alt 4 mill kr. Heraf udgør ca 3 mill kr betaling til Datacentralen, medens ca 1 mill er lønninger til statsskattedirektoratets personale. Der har ikke i kommunerne været investeringer vedrørende CSR-P.

For CSR-P foreligger ingen vedtagne planer for videreudviklingen, men kun statsskattedirektoratets interne overvejelser.

For CSR-L-systemet, der sammen med CSR-P eller CPR kunne tænkes som alternativ til visse dele af SIP fase 2, såfremt disse systemer blev modificeret og fik **mulighed** for terminaladgang fra kommunerne, er der ikke indhentet investeringsoplysninger.

Udvalget har ikke på nuværende tidspunkt fundet anledning til at beregne de investeringsomkostninger, der ville være nødvendige for at tilvejebringe ovennævnte alternativ til SIPs fase 2.

b. Drift

For de centrale skatteyderregistres vedkommende er fra stats-skattedirektoratet indhentet oplysninger om persondelen (CSR-P) og om ligningsdelen (CSR-L).

Det er oplyst, at der ikke i kommunerne er omkostninger af betydning vedrørende disse to registre. Statens driftsomkostninger vedrørende CSR-P er ca 2 mill kr årligt og vedrørende CSR-L ca 16 mill kr årligt.

#### 6.4 SIP-systemet

Der er fra Kommunedata indhentet oplysninger om SIP. Oplysningerne omfatter ikke Københavns kommune.

a. Investeringer

FOR SIP-systemet er der sondret mellem fase 1 og fase 2. For SIP fase 1 er der endvidere sondret mellem et landsdækkende system og et system begrænset til de for tiden tilsluttede **50** kommuner.

For SIP-systemets vedkommende er der ifølge oplysninger fra Kommunedata for SIP fase 1 i alt investeret 27 mill kr. Heraf udgør ca 19 mill investeringer i terminaludstyr mv, medens ca 2 mill er investeret i uddannelse. Resten, ca **6 mill** kr, udgøres af udviklingsomkostninger og diverse andre omkostninger hos Kommunedata.

Investeringerne vedrører alene de 50 kommuner, der hidtil har fået mulighed for at tilslutte sig SIPs første fase. Af de i alt 27 mill kr vedrører de 7 mill Kommunedata og de resterende 20 mill de 50 tilsluttede kommuner, medens staten ikke har afholdt investeringsudgifter i forbindelse med SIP.

Såfremt SIP fase 1 begrænses til de 50 kommuner, vil der ikke være behov for yderligere investeringer vedrørende SIP fase 1.

Såfremt SIP fase 1 skulle gøres landsdækkende (bortset fra København) ville det ifølge **Kommunedata's** oplysninger kræve yderligere investeringer på ca 61 mill kr, hvoraf de 52 mill ville være udgifter til terminaler, og de 8 mill ville være udgifter til undervisning af folkeregisterpersonalet m.v. De samlede investeringer vedrørende et landsdækkende SIP fase 1 er altså 88 mill kr.

For SIP fase 2 (der inkluderer SIP fase 1) som, efter foreliggende planer, med tiden tænkes landsdækkende, vil de planlagte investeringer (eksklusive København) ifølge Kommunedata totalt andrage ca 113 mill kr, såfremt systemet gøres terminaltilgængeligt fra alle kommuner. Af de 113 mill oplyses ca 7 at vedrøre SIP-systemets gruppekørselsdel, ca 88 mill at vedrøre terminaludstyr, ca 12 mill at vedrøre undervisning af personale i den kommunale administration og ca 6 mill diverse udstyr i Kommunedata.

Af investeringerne på 113 mill kr er ca 34 mill allerede afholdt (SIP fase 1 + SIP fase 2), heraf er ca 19 mill terminalomkostninger, ca 2 mill undervisningsomkostninger og ca 13 mill kr systemudvikling.

b. Drift

Såfremt SIP-tilslutningen begrænses til 50 kommuner, vil de samlede driftsomkostninger være ca 6 mill kr årligt for disse kommuner.

SIP fase 1 formodes i en landsdækkende version, at kræve driftsomkostninger af størrelsesorden 21 mill kr årligt i kommunerne. Staten skønnes ikke at have omkostninger vedr SIP fase 1.

SIP fase 2, der inkluderer det i fase 1 etablerede system, vil såfremt SIP bliver landsdækkende (for **terminal-**delens vedkommende dog eksklusive Københavns kommune) kræve driftsomkostninger i kommunerne på ca 4-2 mill kr årligt. Det er forudsat at staten ikke har udgifter vedr SIP fase 2.

Gennemførelsen af SIP fase 2 vil for Kommunedata betyde besparelser vedr de kommunale opgavesystemer (jf nedenfor under disse).

I kommunernes driftsomkostninger vedrørende SIP er alene medregnet kommunernes omkostninger vedr betaling til Kommunedata for anvendelsen af SIP-systemet, således er folkekregistrenes personaleomkostninger ikke medregnet.

#### 6.5 Fælles-kommunale opgavesystemer

Der er fra Kommunedata indhentet oplysninger om de fælles-kommunale opgavesystemer, der vedr SIP fase 2. Oplysningerne omfatter ikke Københavns kommune.

##### a. Investering

For de fælles-kommunale opgavesystemers vedkommende, som her er medtaget, dvs det regionale folkeregistersystem, forskudsændringssystemet, slutligningssystemet og sygesikringssystemet, er der ifølge det oplyste af Kommunedata investeret ca 8 mill kr. Hverken kommunerne eller staten har direkte afholdt investeringer i forbindelse med disse systemer.

Der er ikke planlagt yderligere investeringer, idet de opgaver, som de pågældende systemer for tiden løser, i fremtiden tænkes løst på basis af SIP fase 2.

b. Drift

De fælles-kommunale opgavesystemer (de regionale folkeregistre, **forskudsændringssystemet**, det kommunale slutlignings-system og **sygesikringssystemet**) kræver i dag driftsomkostninger i kommunerne på tilsammen ca 30 mill årligt, hvoraf det regionale folkeregistersystem alene tegner sig for ca 6 mill. Såfremt SIP fase 2 gennemføres, vil der vedr vedligeholdelsen af disse systemer kunne spares ca 4-5 mill af de samlede driftsomkostninger på 30 mill. Disse besparelser er fordelt med 3 mill til de regionale folkeregistre og 1-2 mill for de øvrige systemer.

6.6 Udtalelser vedrørende afsnit 6

Repræsentanterne for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Frederiksberg og København ønsker at fremføre at;

"Kommunernes Landsforening, Frederiksberg Kommunes, Københavns Kommunes og Amtsrådsforeningens repræsentanter er af den opfattelse, at de i nærværende afsnit oplyste talstørrelser for investering og drift af de behandlede edb-systemer er uden særlig oplysende værdi.

Dette skyldes bl a, at beløbene er opgjort i løbende priser, og at det er usikkert om de opgivne udgiftstal dækker samme funktioner. Dette medfører, at de hverken kan sammenlignes eller sammenlægges.

De anførte talstørrelser kan derfor ikke lægges til grund for beslutning om de forskellige systemers videreudvikling henholdsvis berostillelse."

Repræsentanterne for Budgetdepartementet og Rigsrevisionen ønsker at fremføre;

"Budgetdepartementet og rigsrevisionens repræsentanter finder som resten af udvalget at de foreliggende oplysninger om investerings- og driftsudgifter ved alternative offentlige personregistreringssystemer, der er indhentet hos de berørte parter, er behæftet med usikkerhed og derfor ikke

kan danne tilstrækkeligt grundlag for en endelig økonomisk vurdering.

Specielt har det ikke inden for de tidsmæssige rammer for udvalgets arbejde været muligt at få klarlagt om de opgivne udgiftstal for de alternative systemer fuldt ud dækker samme funktioner vedrørende personregistrering.

Med disse **forbehold** fremgår det af de foreliggende oplysninger om de fremtidige driftsudgifter, der efter det oplyste alle er beregnet på grundlag af de pr april 1976 gældende priser og lønninger, at det nuværende personregistreringssystem indebærer offentlige driftsudgifter på ca 4-3 mill kr om året.

Et tilsvarende system baseret på CPR 78 og SIP **fase 1** indebærer årlige merudgifter på ca 6 mill kr for de allerede tilsluttede **50** kommuner, stigende til ca 21 mill kr, hvis alle kommuner (bortset fra Københavns kommune) tilslutter sig systemet. Der er ikke i disse tal taget hensyn til merudgifter ved evt terminaladgang for statslige myndigheder. Hertil kommer investeringer i terminaludstyr mv. Endelig må det antages, at terminaladgang vil muliggøre besparelser både i den kommunale og den statslige administration.

Baseres det offentliges personregistrering alternativt på det **planlagte** CPR 2, er det anslået, at de årlige driftsudgifter for et landsdækkende system vil udgøre ca 60 mill kr eller en merudgift på ca 17 mill kr i forhold til det nuværende system. Heri indgår også udgifter ved terminaladgang for statslige myndigheder. Investeringer i terminaludstyr mv samt de besparelser, der kan opnås, må antages stort set at være de samme, uanset om man vælger en løsning baseret på SIP fase 1 eller CPR 2-løsningen.

Det skønnes herefter ikke godtgjort, at det er økonomisk forsvarligt for det offentlige at fortsætte tilslutningen til SIP fase 1 isoleret. "

## 7. Udvalgets overvejelser og forslag;

### 7.1 Overvejelser om ansvar- og styringsspørgsmål

- a. Det af justitsministeriet nedsatte registerudvalg har med sin betænkning vedrørende offentlige registre (767 af 1976) fremlagt et lovudkast for området, hvorefter der for hvert register skal findes en registeransvarlig myndighed, som er den myndighed, for hvis virksomhed registret oprettes og som direkte eller indirekte afholder de med registrets oprettelse og drift forbundne udgifter. Det har været opfattelsen i registerudvalget, at det for statslige registre ikke er noget problem at afgøre hvem der er registeransvarlig myndighed. For så vidt angår de kommunale registre har opfattelsen været den, at ansvaret for registrets anvendelse mv må påhvile de tilsluttede kommuners kommunalbestyrelser. Registerudvalget nævnte som en mulighed, at flere kommuner i fællesskab kunne bemyndige f.eks. Kommunernes Landsforening til at indgive fælles anmeldelse af det pågældende register til det af registerudvalget foreslåede registernavn.

Det er oplyst for samordningsudvalget, at efter afgivelsen af nævnte betænkning er der mellem indenrigsministeriet, finansministeriet og justitsministeriet enighed om, at ansvaret for oprettelse og drift af edb-registre i henhold til den kommende lov om offentlige edb-registre for så vidt angår de store fælleskommunale registre ikke reelt kan ligge hos kommunalbestyrelserne, men må henføres til en minister.

- b. Edb-samordningsudvalget har ikke tilendebragt sine overvejelser om, hvilke ansvars- og styringsløsninger, som måtte være hensigtsmæssige ud fra en samordningssynsvinkel.

Der er i udvalget enighed om, at spørgsmålet om den fremtidige overordnede fælles styring af det offentliges udvikling og anvendelse af edb-registre bør prioriteres højt. Dette vil være et område, som udvalget i det videre arbejde

efter denne delbetænkning vil tage op med henblik på at stille forslag til de organisatoriske rammer for en sådan styring og det nærmere indhold af denne.

## 7.2 Pro.jekt personregistrering

- a. I kapitel 4 er skitseret en grundmodel for et offentligt personregistreringssystem, som opfattes som ét system opdelt i en central del og et antal lokale dele, hvor spillet mellem dem foregår ved udveksling af oplysninger i forbindelse med ændringer af de data, der findes i registrene. Overvejelserne i kapitel 4 er afgrænset til at vedrøre folkeregisterdata. Da folkeregisterdata typisk anvendes sammen med andre data må den personorienterede registrering i forvaltningen imidlertid ses samlet, dvs registreringen af folkeregister- og CPR-data må ses i sammenhæng med registreringen af oplysninger om indtægts- og skatteforhold mm. De sidstnævnte dataregistreringer er omtalt i kapitel 5.

Udvalget finder det ikke muligt på nuværende tidspunkt at foreslå et fælles samordnet personregistreringssystem, svarende til den i kapitel 4 skitserede grundmodel, men omfattende persondata i bred forstand, idet en forudsætning herfor må være en klarlægelse af anvendelsen af de enkelte data i den samlede forvaltning.

- b. Som en del af det fortsatte udvalgsarbejde foreslås derfor iværksat et "pro.jekt personregistrering". Formålet er i forlængelse af delbetænkningen at analysere de offentlige forvaltningers personorienterede dataregistrering, dataindhold i centrale og lokale/regionale registre samt registerstrukturen for den samlede offentlige forvaltning på persondataområdet. Persondata forstås i denne sammenhæng som alle data, der knytter sig til personer, altså også de data, der ofte betegnes skat/ indtægtsdata og sociale data.

Det bemærkes, at der allerede foreligger en række analyser, især vedr den **omfattende** anvendelse i den kommunale for-



valtning af persondata i såvel snæver, som bred betydning. Dette materiale vil indgå i udvalgets overvejelser.

### 7.3 Udvalgets indstilling vedr SIP fase 1 og CPR 78

- a. Hvad angår **edb-udviklingen** på kort sigt finder udvalget, at der ikke bør iværksættes nye edb-systemer eller en udvikling af de eksisterende systemer, som skønnes at binde og begrænse en senere hensigtsmæssig fælles løsning for stat og kommuner.

Spørgsmålene om en vurdering af SIP fase 1 og 2, den videre CPR-udvikling og udviklingen af kildeskattesystemet må derfor ansues ud fra denne synsvinkel.

- b. Den af udvalget i kapitel 4.5 overvejede løsning vedr registrering af CPR- og folkeregisterdata indebærer, at SIP fase 1 vil kunne tages i brug af kommuner, som måtte ønske dette, at kommuner vil kunne basere sig på egne edb-folkeregistersystemer alene eller i samarbejde med andre, samt at CPR<sup>1</sup>s modernisering (**mulighed** for hyppig ajourføring, CPR 78) vil kunne fortsætte.

Udvalget skønner, at en gennemførelse af denne løsning ikke i væsentligt **omfang** vil binde og begrænse løsningsmulighederne ved planlægning af en mere langsigtet fælles løsning for hele persondataområdet.

- c. Som nævnt i kapitel 6 vil gennemførelsen af CPR 78 medføre en yderligere investering på ca 8 mill kr. Driftsomkostningerne, som bl a inkluderer folkeregistrenes funktioner i forbindelse med CPR-systemet, er beregnet til 4-3 mill kr, hvilket svarer til driftsomkostningerne i det nuværende CPR-system.

For SIP fase 1 er der tale om et eksisterende system, hvortil den enkelte kommune kan tilslutte sig. Nye kommuners tilslutning til SIP fase 1 vil selvsagt medføre investeringer for de pågældende kommuner - væsentligst til terminaludstyr - og give anledning til større driftsudgifter.

For de tilsluttede 50 kommuner kan de årlige edb-udgifter vedrørende SIP fase 1 som nævnt i kapitel 6 beregnes til 6 mill kr. Såfremt alle kommuner udenfor København anvendte SIP fase 1 ville udgifterne **blive** 21 mill kr.

Afgørelsen af om en kommune **har** fordel af tilslutning til SI? fase 1, må bero på kommunens egen afvejning af investeringer og edb-udgifter mod de besparelser, som kan opnås.

Fra kommunal side er besparelserne ved SIP fase 1 skønnet til at være af samme størrelsesorden som kommunernes edb-udgifter til SIP fase 1. Dette skøn er baseret på oplysninger fra otte kommuner, som bruger SIP fase 1. Besparelser på området må ses i sammenhæng med besparelser efter gennemførelse af en personkortordning, jf pkt g., og andre ændringer i folkeregistrenes arbejdsområde, som ikke er ens i alle kommuner.

- d. Udvalget har drøftet, hvorvidt det offentlige kunne opnå en billigere samlet løsning, såfremt behovet for terminaladgang til CPR-data blev tilgodeset alene ved det såkaldte CPR-2 system, som er **planlagt**, men stillet i bero. Der har dog ikke foreligget tilstrækkeligt sammenligneligt materiale som baggrund for en vurdering i udvalget af det planlagte CPR-2 system sammenlignet med den eksisterende SIP fase 1.

Udvalget er i øvrigt af den opfattelse, at en CPR-2 løsning i videre omfang end SIP fase 1 vil foregribe fremtidige mulige fælles løsninger.

En løsning, hvor SIP-systemet erstatter CPR-systemet, har ikke været drøftet.

- e. Det er udvalgets opfattelse, at anvendelsen af de basale persondata, som findes i CPR 78 og SIP fase 1 navnlig har betydning som rationaliseringsmulighed, når de kan anvendes med andre data.

Udvalget må i den forbindelse understrege, at kommuners tilslutning til SIP fase 1 ikke bør ske i forventning om en bestemt videreudvikling af de personorienterede systemer.

Det er oplyst for udvalget, at der i dag i SIP fase 1 ikke forespørges på data på tværs af kommunegrænser. Hvorvidt denne tilstand ændres må bero på behandlingen i folketinget af forslag til lov om offentlige registre.

- f. Sammenfattende lægger udvalget ved sin bedømmelse af gennemførelsen af CPR 78 og mulighed for yderligere tilslutning af kommuner til SIP fase 1 vægt på, at en sådan løsning ikke vil foregribe langsigtede løsningsmuligheder og udvalget er derfor af den opfattelse, at CPR 78 bør gennemføres og at SIP fase 1 bør stilles til fri rådighed for de kommuner, der måtte ønske at benytte dette system.

Budgetdepartementets og Rigsrevisionens repræsentanter ønsker at fremhæve, at det på det foreliggende grundlag ikke er godtgjort, at fortsat tilslutning til SIP fase 1 vil være en for det offentlige økonomisk forsvarlig løsning.

- g. I forbindelse med CPR-systemet er planlagt en rationalisering af registrene (kartotekskortstammerne) i de kommunale folkeregistre, således at de nuværende tre registre (hovedregister, navnekortregister og CPR-kort register) erstattes af ét (personkortregistret).

Det er udvalgets opfattelse, at denne rationalisering må ses uafhængigt af de oven for behandlede problemstillinger vedrørende CPR 78 og SIP fase 1.

For gennemførelse af en personkort-ordning i alle landets folkeregistre foreligger der skøn over, at investeringsomkostningerne vil være ca 3 mill kr, driftsomkostningerne vil blive 3-4 mill kr/år og besparelserne i den kommunale administration vil blive af størrelsesordenen 20 mill kr, svarende til lønninger til ca 250 ansatte. For Københavns

kommune er ikke kalkuleret med **besparelser**, idet kommunen i forvejen har en særordning på området. De beregnede besparelser vil, hvis de skal opnås i takt med den naturlige afgang, kunne realiseres helt efter en periode på 5-4 år.

I det omfang besparelsen kan realiseres gennem overførsel af personale fra folkeregistrene til andre kontorer i kommunerne, vil denne periode kunne reduceres. Besparelserne ved SIP fase 1 og personkortordningen er i et vist omfang overlappende. En nærmere vurdering heraf er ikke foretaget.

Det er overfor udvalget oplyst, at personkort-ordningen gennemføres efter forhandling mellem indenrigsministeriet og de kommunale organisationer.

#### 7.4- Udvalgets indstilling vedrørende SIP fase 2

- a. Under henvisning til gennemgangen af SIP-projektets konsekvenser for skattesystemet i kapitel 5, må det konstateres, at der ikke på nuværende tidspunkt kan opnås en enig indstilling i udvalget vedrørende anbefaling af gennemførelsen af SIP fase 2.
- b. Repræsentanterne fra budgetdepartementet, indenrigsministeriet, Rigsrevisionen, skattedepartementet, Danmarks Statistik, administrationsdepartementet samt udvalgets formand mener, at det ikke vil være rigtigt på nuværende tidspunkt at iværksætte SIP fase 2. Denne opfattelse begrundes især med, at gennemførelsen af SIP fase 2 vil kunne foregribe udvalgets muligheder for at søge tilvejebragt de ud fra et helhedssynspunkt mest hensigtsmæssige løsninger for stat og kommuner på persondataområdet, samt at forhold vedrørende økonomi, konsekvenser for skattesystemerne samt ansvar og styring ikke er tilstrækkeligt belyst.

Ved at give mulighed for:

- anvendelse af SIP **fase 1**
- indførelse af en personkortordning (hvorved de nuværende 5 manuelle registre i de kommunale folkeregistre erstattes af 1 register)

- anvendelse af terminaldelen af det kommunale forskuds-  
**ændringssystem,**

finder man, at kommunerne får rimelige muligheder for udnyttelse af edb på de omhandlede områder, indtil udvalget har haft lejlighed til at overveje SIP fase 2 i relation til samordning af forvaltningens fremtidige edb-anvendelse.

- c. Skattedepartementets, budgetdepartementets og Rigsrevisionens repræsentanter ønsker tillige at fremføre, at behovet for overordnet styring af det samlede skattesystem bedst tilgodeses med det nuværende skattesystem og at SIP fase 2 projektets gennemførelse vil kunne medføre uønskede ændringer i opgave- eller registerfordelingen inden for skatteområdet.

- d. Repræsentanterne for Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Frederiksberg kommune fremfører:

- at der ved gennemførelse af SIP fase 2 finder en væsentlig sanering sted af registre i kommunalt regie, der vil føre til, at unødvendig dobbeltlagring efterhånden kan undgås,
- at der i udvalget er enighed om, at der ikke er tekniske hindringer for at gennemføre den ønskede omlægning af forskudsændringssystemet,
- at der ved den ønskede omlægning af forskudsændringssystemet opnås kommunale besparelser, der for så vidt angår brugen af ændringssystemet direkte medfører et fald i edb-udgifterne af en størrelsesorden på 1-2 mill kr årligt, og at der herudover muliggøres besparelser af betydelig størrelse, ved at oplysningerne stilles til forvaltningens rådighed på en smidigere måde end hidtil,
- at der ikke fra anden side i udvalget er fremført konkrete indvendinger mod den foreslåede systemløsning, idet de fremførte indvendinger er af generel natur uden særlig adresse til SIP-systemet. Det fra anden side i udvalget an-

førte om, at det må anses for sandsynligt, at SIP-projektet på længere sigt vil få væsentlige konsekvenser i opgave- og registerfordelingen mellem staten og kommunerne har ingen særskilt gyldighed, da sådanne konsekvenser netop kun vil indtræffe, såfremt der i det videre arbejde omkring edb-samordning opnås enighed om det rigtige og hensigtsmæssige i en ændret opgave- og registerfordeling.

- at der ikke fra anden side i udvalget er anført alternative udviklingsmuligheder, som SIP fase 2 vil kunne stille sig hindrende i vejen for.

Det skal i den forbindelse understreges, at der ikke med SIP fase 2 sker nogen ændring i den hidtidige aftalte opgavefordeling mellem staten og kommunerne. SIP fase 2 har altså ikke i sig selv konsekvenser som foran anført. Man er herved gået ud fra, at en videreudvikling af SIP-projektet, der har konsekvenser for skattesystemet, kun sker, efter at der er foretaget en afstemning af kommunernes planer med statsskattedirektoratet, og at terminaladgang til indtægtsoplysninger respekterer de vilkår, der måtte blive fastsat af skattedepartementet.

Repræsentanterne for Kommunernes Landsforening, Amdsrådsforeningen og Frederiksberg kommune har ikke ønsket at foretage en nærmere vurdering af de under afsnit 5.4 af statsskattedirektoratets repræsentanter anførte synspunkter, men påpeger, at de er i fundamental strid med kommunernes ret til selvstændigt at tilrettelægge deres administration under iagttagelse af de overordnede retningslinjer, som staten fastsætter. Det har herunder været væsentligt, at retningslinjerne fastlægges, således at de tværgående hensyn i såvel statsligt som kommunalt regie tilgodeses.

Man ønsker i denne forbindelse at påpege, at iagttagelsen af disse koordineringshensyn ikke hindrer, at den nødvendige styring af registerudviklingen finder sted. Der er således heller ikke nogen modsætning mellem planerne for SIP-systemet og ønsket om registerstyring.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Frederiksberg kommunes repræsentanter finder således ikke, at der er fremført nogen indvendinger, der kan begrunde, at SIP fase 2 ikke bør gennemføres som planlagt.

e. Københavns kommunes repræsentant fremfører følgende:

På det foreliggende grundlag er Københavns kommune ikke i stand til at overskue de administrative og økonomiske konsekvenser af en tilslutning til SIP.

Københavns kommune finder det nødvendigt at afvente samordningsudvalgets videre arbejde, i hvilket det må forventes afklaret, hvorledes administrationen af det offentlige grundoplysninger vedr borgerne - skatte-, indtægts- og persondata - mest rationelt tilrettelægges for staten og kommunerne som helhed.

Københavns kommune er indstillet på - med udgangspunkt i en sådan afklaring - at yde sin positive medvirken i arbejdet med udviklingen og driften af sådanne landsdækkende edb-systemer vedrørende de kommunale opgaver, som det herefter, ud fra driftsmæssige overvejelser, må vise sig at være ønskeligt at etablere.

