

## Regeringens proposition

1984/85: 225

om statsförvaltningens användning av ADB m. m.;

beslutad den 6 juni 1985.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

INGVAR CARLSSON

BO HOLMBERG

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas ett antal frågor som rör den statliga förvaltningens användning av ADB och utnyttjandet av den nya informationstekniken. Förslagen överensstämmer med riktlinjerna i regeringens skrivelse 1984/85: 202 om den offentliga sektorns förnyelse.

Propositionen innehåller förslag i syfte att dels öka effektiviteten i myndigheterna, dels öka servicen till medborgarna genom användning av ADB.

Vidare föreslås ändringar av vissa regler så att besluten om ADB-användningen flyttas närmare användaren – den sakansvariga myndigheten.

Dessutom behandlas personalutveckling och behovet av utbildning inom ADB-området.

Vissa strukturfrågor behandlas också. Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) föreslås ombildas till ett statligt ägt aktiebolag. Därmed förbättras möjligheterna för DAFA att bredda sin verksamhet och att inleda ett samarbete med t. ex. Statskonsult AB. Vidare föreslås att en myndighet inrättas med uppgift att svara för huvudmannaskapet för det statliga person- och adressregistret (SPAR).

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1985-06-06

**Närvarande:** statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom

**Föredragande:** statsrådet Holmberg

### **Proposition om statsförvaltningens användning av ADB m. m.**

---

#### **1 Inledning**

Användningen av datorer i statsförvaltningen har ökat kraftigt under senare år. Ökningen har varit generell men till större delen avsett ordbehandlingsmaskiner och mikrodatorer för kontorsbruk. Inom vissa delar av statsförvaltningen pågår dessutom en utveckling där konstruktionsarbete och processtyrning av verksamheten sker med hjälp av datorer.

Den snabba utvecklingen speglar krav på högre produktivitet och effektivitet samt förbättrad service till allmänheten, kommuner, företag och organisationer. De analyser som gjorts visar emellertid att den tilltagande datoranvändningen endast delvis lett till avsedda mål. Detta framgår bl. a. av riksrevisionsverkets rapport (RRV dnr 1983:617) Persondatorer och skrivautomater – användning i statsförvaltningen. Motsvarande problem har konstaterats vid införande av annan ny teknik. Orsaker kan bl. a. vara fördröjning vid omläggning av arbetsrutiner och arbetsorganisation samt eftersläpning i personalutbildning.

Ett viktigt drag i den ökade datoranvändningen är att den nu omfattar praktiskt taget alla myndigheter. Av särskild vikt är också att användningen av ADB sprids till allt flera delar av offentlig förvaltning. En annan faktor är att datasystem i allt högre grad byggs samman till integrerade datasystem. Förutsättningarna för att bygga samman lokala system med centrala har ökat.

För att förbättra effektiviteten och produktiviteten behövs enligt min mening omfattande och systematiska insatser för att utveckla datoranvändningen inom den statliga förvaltningen. Det är angeläget att detta sker i nära kontakt med utvecklingen av verksamheterna. Även de krav som reses på bättre service från myndigheterna gentemot allmänhet, företag

och organisationer förutsätter att stor vikt läggs vid att successivt förbättra den statliga ADB-användningen.

Det är sannolikt att en önskvärd utveckling inte kommer till stånd utan att det finns en sammanhållen politik för statsförvaltningens användning av ADB. En sådan politik måste byggas upp under en följd av år och successivt anpassas till mycket snabbt ändrade förutsättningar för verksamheten. Idag är kunnande och utvecklingsansvar centraliserat till ett fåtal myndigheter. Meningen är att myndigheterna själva skall få ett större ansvar för ADB-utvecklingen. Detta måste ske i takt med att ansvar och kunnande byggs upp i myndigheterna.

För statens del finns skäl att samlat uppmärksamma vissa effekter av en snabb datorisering. Det gäller bl. a. effekterna på integriteten och datasäkerheten. Centrala personal- och arbetsmiljöpolitiska mål kan också komma att påverkas. Mot denna bakgrund krävs vid sidan av de grundläggande insatser som görs av myndigheterna själva insatser från statsmakterna för att åstadkomma den önskade utvecklingen. Det gäller bl. a. följande frågor:

Finansieringen av datoranskaffning och av investeringar i programvara har stark anknytning till budgetprocessens utformning och användningen av det särskilda reservationsanslaget för datoranskaffningar. I det följande diskuteras bl. a. lämpligheten av nuvarande finansieringsformer.

Central system- och programutveckling är nödvändig och önskvärd i vissa fall. Det kan gälla system som är gemensamma för hela statsförvaltningen. Men det kan också finnas skäl att göra gemensamma insatser i mera avgränsade sammanhang. En inriktning bör vara att finna former som möjliggör en förbättrad utveckling och upphandling.

Upphandlingen av datorer och system bör leda till lägre kostnader och effektivitet genom centrala insatser – i dag svarar statskontoret för sådana uppgifter. Sådana centrala insatser kommer att krävas även i framtiden, men statskontorets roll bör klargöras närmare. Frågor om statskontorets roll, arbetsfördelningen mellan skilda statliga produktionsorgan på ADB-området och de statliga verksamhetsformerna i ADB-branschen bör tas upp då organisationen av den statliga ADB-produktionen behandlas. Här erfordras riktlinjer för att åstadkomma en rationell organisation som svarar mot framtida krav.

För att nå effektivitet i statlig ADB-verksamhet är det viktigt att informationen hos olika myndigheter utnyttjas effektivt inom förvaltningen i dess helhet. I detta sammanhang bör uppmärksammas att det finns dels centrala integritets- och offentlighetsproblem, dels kravet på god service gentemot allmänheten, organisationer och företag.

De personalpolitiska frågorna spelar en viktig roll. Särskilt bör enligt min mening de anställdas behov av inflytande över ADB-utvecklingen beaktas.

På det personalpolitiska området måste också beaktas det personalför-

sörjningsproblem som den explosionsartade utvecklingen av ADB-användningen medfört på hela arbetsmarknaden. Jag har nyligen lämnat förslag till regeringen avseende den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85: 219). Enligt min mening bör även behovet av insatser av utbildning inom ADB-området uppmärksammas. Det är också väsentligt att beakta de arbetsmiljöproblem som kan uppstå vid användning av datateknik. Under senare tid har speciellt arbetsmiljön kring bildskärmarna diskuterats. Statsrådet Ingvar Carlsson kommer senare i dag att i prop. 1984/85: 220 om datapolitiken redovisa olika insatser som regeringen gör för att öka kunskaperna om bildskärmarnas miljöeffekter. Dessutom bör uppmärksammas att den ökade ADB-användningen lett till nya säkerhetsproblem i statlig förvaltning. Jag anser att denna fråga bör föranleda förnyade överväganden.

Slutligen är det angeläget att redovisa lämpliga former för uppföljning och utvärdering av ADB-verksamheten.

I det följande kommer jag att redovisa mina synpunkter på det fortsatta arbetets inriktning och lämna vissa förslag till ändringar i hittillsvarande politik för den statliga förvaltningens ADB-användning. Jag kommer också att redovisa vissa av de åtgärder jag tidigare vidtagit. Endast några av de förslag som jag behandlar kräver formellt riksdagens ställningstagande. Jag har emellertid ansett det önskvärt att redovisa bakgrunden till min syn på de frågor som riksdagen skall behandla. Min ambition är att mera utförligt beskriva lämpliga utvecklingslinjer för statsförvaltningens ADB-användning. Därvid tillgodoses också – på mitt område – riksdagens önskan om ett samlat program för det datapolitiska området.

## **2 Statlig databehandling**

### **2.1 Bakgrund**

Frågan om ADB i statsförvaltningen har tidigare redovisats för riksdagen i olika sammanhang, bl a i prop. 1978/79: 121 om användningen av ADB i statsförvaltningen (FiU 34, rskr 339) samt prop. 1981/82: 123 om samordnad datapolitik (FiU 34, rskr 317). Med utgångspunkt i dessa propositioner har riksdagen fastställt vissa principer och riktlinjer för i första hand utveckling och drift av ADB-system i statsförvaltningen.

Den tidigare riksdagsbehandlingen får sålunda i flera avseenden alltså anses vara styrande. Av riksdagens beslut framgår sålunda att det råder betydande enighet i fråga om vissa av de utgångspunkter och huvudlinjer som redovisas i propositionen. Dit hör den grundläggande utgångspunkten att ADB är ett viktigt hjälpmedel i myndigheternas verksamhet, varvid användningen av ADB förutsätts bidra till att tillgängliga resurser utnyttjas effektivare eller att verksamheten i andra avseenden förbättras.

### 2.1.1 Nuvarande regler m. m. för datordrift, systemutveckling och upphandling

Drift av större statliga ADB-system kan ske dels i myndigheternas egen regi, dels i uppdragsform vid en servicebyrå.

ADB-kostnaderna för den civila statsförvaltningen (exkl affärsverken och universitetsdatacentralerna) uppgick budgetåret 1983/84 till ca 1 115 milj. kr. Myndigheternas avgifter till servicebyråer uppgick under samma tid till ca 135 milj. kr., dvs. till ca 12% av de totala ADB-kostnaderna. Av dessa avgifter gick ca 116 milj. kr. till statliga servicebyråer och ca 19 milj. kr. till övriga.

Inom statsförvaltningen finns flera datacentraler, bl. a. DAFA, universitetsdatacentralerna och försvarets datacentral, som erbjuder datordrift-tjänster i form av uppdragsfinansierad verksamhet till övriga myndigheter.

Arbetet med att *utveckla och införa ADB-system* för administrativa ändamål i statsförvaltningen sker i olika former. Som huvudregel gäller att myndigheterna själva har hand om systemutvecklingen som en del av ansvaret för sin verksamhet. Civila myndigheter bör dock enligt förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen vid utveckling av ADB-system (omtryckt 1981:478, ändrad senast 1982:273) så tidigt som möjligt samråda med statskontoret i frågor som är av större omfattning eller av principiell betydelse. Rationaliseringsförordningen föreskriver vidare att en myndighet i syfte att begränsa kostnaderna vid införande eller förändring av ADB-rutiner i första hand skall använda de färdiga program för ADB-system eller delar av ADB-system som finns på marknaden om dessa i rimlig grad tillgodoser myndighetens behov. Enligt förordningen (1981:266) om investeringar i statliga ADB-system skall vissa ADB-system i den civila statsförvaltningen förutom affärsverken särskilt prövas av regeringen vid flera tillfällen under utvecklingsarbetets gång. Den särskilda prövningen gäller stora eller på annat sätt viktiga investeringar i ADB-system. För försvaret gäller att överbefälhavaren leder och samordnar informationssystemutvecklingen inom försvarsmakten. Regeringen beslutade våren 1982 att försvarets rationaliseringsinstituts rapport Struktur 90 skall ligga till grund för utveckling av datasystem inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Anskaffning av ADB-utrustning samordnas av statskontoret. Myndigheterna lämnar sina anslagsframställningar vad gäller ADB till statskontoret. Statskontoret gör en bedömning och lämnar en samlad anslagsframställning till regeringen.

Beslut om upphandling av ADB-utrustning fattas av statskontoret enligt den beslutsordning som fastställdes år 1982. Upphandlingsbeslut skall underställas regeringen då utrustningens köpvärde överstiger 2 milj. kr. Själva upphandlingen görs vanligen av statskontoret, men kan i vissa fall delegeras till användarmyndigheten.

Finansieringen av ADB-utrustningen sker via reservationsanslaget B2

Anskaffning av ADB-utrustning som disponeras av statskontoret. Myndigheterna betalar avgifter till statskontoret för att täcka investeringskostnaderna.

Denna samordnade *anskaffning av ADB-utrustning* var länge det huvudsakliga instrumentet för statsmakternas styrning av den statliga ADB-användningen. Frågan har vid skilda tillfällen rests om man borde ha kvar den eller ej. Statsmakterna har vid prövningen av frågan (prop. 1978/79: 121, FiU 34, rskr 339, resp prop. 1981/82: 100 bil. 11, FiU 34, rskr 317) ansett att den samordnade anskaffningen i sina grunddrag bör behållas. Motiven har därvid främst varit de fördelar som en samlad upphandling av ADB-utrustning ger, dels i form av stöd för myndigheterna i tekniska frågor m m, dels ekonomiskt för statsverket genom att staten härigenom får en stark ställning som köpare. Till detta kommer, att det samordnade anskaffningsförfarandet tvingar myndigheterna att noggrant pröva och redovisa behovet av ökad ADB-kapacitet, vilket fått ökad betydelse i nuvarande statsfinansiella situation.

Enklare ADB-utrustning, bl a persondatorer och skrivautomater, får anskaffas av myndigheterna själva. Denna utrustning finansieras vanligen direkt av myndigheterna. I fråga om persondatorer och skrivautomater gäller att anskaffningen förträdesvis skall ske genom avrop från centrala avropsavtal som statskontoret ingått med olika leverantörer.

ADB-utrustning inom försvarssektorn finansieras direkt över resp materiel- eller myndighetsanslag. Undantag gäller för flygtekniska försöksanstalten (FFA) som omfattas av det generella civila anslaget Anskaffning av ADB-utrustning. Enligt föreskrifter från överbefälhavaren har FMV ansvaret för att samordna anskaffning av ADB-utrustning inom försvarsmakten. Upphandlingsansvaret är emellertid uppdelat mellan FMV och statskontoret i så måtto att FMV svarar för upphandling av utrustning för operativa och taktiska ledningssystem och statskontoret för övrig ADB-utrustning. Härigenom tillvaratas möjligheterna till samverkan i upphandlingen mellan de civila och militära sektorerna i statsförvaltningen. Även för försvarssektorn gäller, att upphandlingsbeslut skall underställas regeringen då utrustningens köpvärde överstiger 2 milj kr.

Enligt de riktlinjer som gäller för upphandling bör användarmyndigheternas ansvar och medverkan i upphandlingsarbetet öka. Statskontoret har därför fått möjligheter att i olika fall *delegera upphandlingar* till myndigheterna. Vid delegering skall hänsyn tas till anskaffningens karaktär, beloppens storlek samt myndigheternas kunnande och förutsättningar i övrigt. I de fall upphandlingsbeslut delegeras skall myndigheterna tillämpa statskontorets standard för avtal och, i den utsträckning statskontoret bedömer lämpligt, ge statskontoret tillfälle att granska beslutsunderlaget.

Under budgetåren 1982/83 och 1983/84 har ett 15-tal anskaffningar delegerats. I några fall har själva upphandlingen gjorts av statskontoret, varefter myndigheterna getts ansvaret för den fortsatta anskaffningen i form av avrop inom vissa ramar.

En annan modell för delegering genomförs f. n. av statskontoret och vägverket. En noggrann analys av informationsbehovet på central, regional och lokal nivå har genomförts och lagts till grund för att beskriva det framtida behovet av datorkraft på samtliga nivåer inom vägverket. Upphandlingen förutsätts kunna läggas till grund för en omfattande delegering av löpande utrustningsanskaffningar eftersom den baserats på långgående standardisering av vägverkets ADB-utrustning.

Ytterligare en form av delegering är de tidigare nämnda centrala avropsavtal statskontoret ingått beträffande persondatorer och skrivautomater. Genom avtalen kan myndigheterna på ett enkelt sätt köpa utrustning på goda villkor direkt från vissa leverantörer.

### 2.1.2 Centrala stödfunktioner

Även om myndigheterna har huvudansvar för sin ADB-verksamhet krävs centrala insatser i olika former för en effektiv ADB-användning i statsförvaltningen. Som jag tidigare redovisat har olika regler utformats för att tillgodose statsmakernas behov av planering, styrning och samordning m. m. av den statliga ADB-verksamheten. Andra insatser görs också centralt för att ge vägledning till myndigheterna i metod- och teknikfrågor, öka myndigheternas ADB-kompetens samt bistå myndigheterna vid utveckling och drift av ADB-system.

Statskontoret har centrala myndighetsuppgifter på ADB-området vad avser planering och styrning av verksamheten samt en allmänt vägledande och stödjande funktion beträffande metoder för systemutveckling och drift m. m. DAFA svarar i egenskap av servicebyrå för en betydande del av den statliga ADB-driften och bistår även i övrigt myndigheterna som konsult i samband med bl. a. systemutveckling och införande av smådatorer. Statens institut för personalutveckling (SIPU) anordnar utbildning inom bl a ADB-området för den statliga sektorn. Slutligen erbjuder Statskonsult AB konsulttjänster till myndigheterna inom olika områden såsom systemutveckling, programmering, smådatorer, utbildning.

## 2.2 Nya förutsättningar

Jag har i det föregående redogjort för dagens förhållanden inom ett antal områden. Inledningsvis nämnde jag att området för informationsbehandling är i ständig utveckling. Detta innebär bl. a. att dagens regelsystem för statsförvaltningens användning av ADB till vissa delar blivit otidsenligt då detta i första hand tagit sikte på regleringen av de stora centrala datasystemen. De nuvarande reglerna har också tillkommit under en lång tidsperiod vilket medfört att de inte fungerar på ett helt ändamålsenligt sätt. Dessa omständigheter i kombination med målsättningen att ändra arbetssättet så att användaren mer sätts i centrum gör att jag anser att tiden nu är mogen för en förändring av gällande regler.

Jag vill emellertid framhålla att det varken är möjligt eller önskvärt att en sådan förändring görs med ambitionen att vid ett och samma tillfälle lösa problemen för all framtid. Mina förslag här skall alltså ses som en inledning på en successiv förändringsprocess för den statliga förvaltningen.

### 2.2.1 Decentraliserad system- och datakraftstruktur

**Min bedömning:**

Ansvar för upphandlingen av datorutrustning delegeras i ökad omfattning till myndigheterna inom ramen för reservationsanslaget *B2 Anskaffning av ADB-utrustning* under trettonde huvudtiteln.

Beloppsgränsen för de upphandlingsärenden som skall underställas regeringens prövning höjs från 2 milj. kr. till 5 milj. kr.

**Skälen för min bedömning:**

Utvecklingen inom mikrodatorområdet har lett till ökade möjligheter att använda småskalig och decentraliserad datateknik inom statsförvaltningen. Det finns ett stort intresse från myndigheternas sida att utnyttja den nya tekniken. Kostnaderna för anskaffning av datorutrustning är förhållandevis låga. Dessutom förväntas att tekniken skall ge möjligheter till en effektiv utveckling av ADB-system som bättre uppfyller användarnas krav och önskemål.

Ett första steg på vägen mot att prova den nya tekniken har för många myndigheter varit att anskaffa persondatorer eller skrivautomater för användning i lokalt avgränsade tillämpningar. Tillgänglig teknik medger emellertid nu även uppbyggnad av mer komplexa system avsedda för flera tillämpningar samtidigt och som baseras på mikrodatorteknik.

Ett omfattande arbete för att utreda förutsättningarna härför pågår inom statsförvaltningen.

Det är särskilt tre projekt som kan komma att få stor betydelse. För den civila förvaltningen bedriver statskontoret ett arbete med s. k. basdatorer som är avsedda för generella småskaliga tillämpningar. Basdatorerna är datorer som uppfyller vissa gemensamma grundkrav. De har något större kapacitet än persondatorerna och förväntas därmed kunna utnyttjas i större utsträckning för administrativa funktioner. Jag återkommer till basdatorerna.

Inom försvarets område genomförs f. n. projektet Struktur 90 som innebär en övergång från en centraliserad system- och datakraftstruktur till en decentraliserad. Dessa båda arbeten har stora likheter och grundar sig på delvis gemensamma utgångspunkter.

Det tredje projektet jag särskilt vill nämna är statens löne- och pensionsverks (SPV), arbete med att utveckla för- och eftersystem till SLÖR – det s. k. PIR – projektet. Genom det arbete kommer myndigheterna att ha möjlighet att utnyttja materialet i SLÖR för sin interna personaladministra-



tion. Detta innebär samtidigt en praktisk delegering till myndigheterna vad avser lönhanteringen.

Statskontoret har i början av år 1985, efter nästan ett års arbete med kravspecifikation och utvärdering, ingått avropsavtal med fyra leverantörer om s. k. basdatorer. Dessa datorer är avsedda att användas som ett stöd för den administrativa verksamheten inom främst ekonomi- och personaladministration, samt som terminalanslutning till andra datorsystem.

En viktig bakgrund för arbetet med basdatorer är det faktum att den tekniska utvecklingen medfört att det finns en mångfald maskin- och programvaror med vars hjälp man kan införa datorstöd för olika avgränsade funktioner inom ett kontor såsom texthantering, kalkylering och ekonomiadministration. Införande av datorstöd för enskilda funktioner kan dock medföra att dessa datoriseras utan att de sinsemellan samordnas. Detta kan innebära stora problem och kostnader genom att man i efterhand tvingas lägga ned ett stort arbete för att anpassa de enskilda rutinerna så att funktionerna hanteras på ett effektivt sätt. Ett syfte med arbetet med basdatorerna är att myndigheterna skall få tillgång till ett sammanhållet och effektivt datorstöd i sin administration.

Basdatorer, såväl program- som maskinutrustning, avses åtminstone tills vidare finansieras över det centrala reservationsanslaget Anskaffning av ADB-utrustning. Därvid gäller samma regler som för annan generell ADB-utrustning. Det krävs alltså beslut av statskontoret eller vid större anskaffningar regeringen för att en upphandling skall kunna ske. Enligt min mening finns här emellertid förutsättningar att pröva att delegera själva upphandlingen till användarmyndigheterna. En sådan delegering innebär att myndigheten själv svarar för val av utrustning, kontakt med leverantörerna samt beställning av utrustning. Avropsavtalen innebär att statliga myndigheter som avser anskaffa system anpassade för basdatorerna i första hand kommer att hänvisas till att välja bland dessa.

Statskontoret får en viktig roll vad gäller vägledning och upplysning till myndigheterna beträffande anskaffning, införande och utnyttjande av basdatorer. I uppgiften ingår även att i samarbete med andra organ svara för att myndigheterna kan få tillgång till utbildning, programmerings- eller systemeringsassistans m. m. för basdatorerna. Statskontoret skall även stimulera framtagning av bl. a. tillämpningsprogramvara genom att svara för en sammanhållen behovsinventering och genom att ställa krav i samband med utveckling av ny teknik. Jag återkommer till detta senare när jag behandlar frågan om teknikupphandling inom dataområdet.

Arbetet med basdatorerna kan, på det sätt som jag har redovisat utgöra en grund för ett enhetligt datorbaserat stöd för att utveckla verksamheten inom den civila statliga förvaltningen. Statskontoret bör verka för att upphandlingen av persondatorer och basdatorer får den inriktning som jag nu angett.

Vad jag nu anfört innebär således att jag tills vidare förordar att det

centrala reservationsanslaget och statskontorets nuvarande roll med upphandling av datorutrustning i stort behålls. Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i prop. 1984/85: 100 bil. 15 s. 29 aviserade att statskontoret skall få riktlinjer för prioritering av ADB-utrustning. Jag kommer inom kort att redovisa förslag till sådana riktlinjer för regeringen. Dock bör, som ett led i delegeringssträvandena och i avvaktan på fortsatta överväganden om finansiering av investeringar i administrativ utveckling och ADB, beloppsgränsen för olika ärenden som skall underställas regeringens prövning kunna höjas från nuvarande 2 milj.kr. Jag gör bedömningen att om beloppsgränsen sätts vid 5 milj. kr. sker en önskvärd minskning av antalet ärenden som måste avgöras av regeringen. Samtidigt bör rörelsefriheten för myndigheterna kunna öka genom en ytterligare delegering från statskontoret.

### 2.2.2 Särskilda frågor rörande högskolesektorn

Inom högskolesektorn saknas för närvarande en samlad planering av ADB-användningen, både för sektorn i dess helhet och för enskilda högskoleenheter.

Centralt är ansvaret uppdelat på flera myndigheter. Detta gäller t.ex. beträffande planering, finansiering och upphandling av datorutrustning. Datorutrustning för högre utbildning och forskning finansieras och/eller upphandlas idag genom en rad olika myndigheter: universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), utrustningsnämnden för universitet och högskolor, forskningsrådsnämnden, statskontoret, regionala datorcentraler samt högskoleenheter. Den splittrade finansieringen, med delvis olika villkor för medelsanvändningen, leder bl. a. till svårigheter att jämföra kostnaderna vid olika finansieringsalternativ och att uppnå samordningsfördelar.

Bl. a. mot denna bakgrund har regeringen i maj 1984 givit UHÄ i uppdrag att i samråd med statskontoret utarbeta en samlad ADB-strategi för högskolan.

Enligt direktiven bör en utgångspunkt för arbetet vara att ge högskoleenheterna ett huvudsansvar för flertalet datafrågor, vilket innebär att centrala bestämmelser och detaljreglering bör undvikas där så är möjligt och lämpligt. Datafrågorna bör således i ökad utsträckning handläggas på samma sätt som andra frågor där högskoleenheterna själva har att fatta beslut inom av regeringen och riksdagen givna ramar. Samtidigt måste behoven av samverkan mellan högskoleenheterna liksom vikten av regional och nationell samplanering beaktas. Dessa behov torde variera mellan olika tillämpningar. Sådana områden bör identifieras och erforderliga reglerande eller avreglerande åtgärder föreslås.

Arbetet beräknas vara slutfört senast i samband med anslagsframställningen för budgetåret 1986/87. I avvaktan på en samlad ADB-strategi för högskolan bör, enligt min mening, förändringar inom högskolesektorn anstå. Naturligtvis är det på sikt önskvärt om anskaffning av ADB-utrust-

ning som används huvudsakligen till centrala administrativa system inom högskolan i stort kan följa de regler som gäller för den civila statsförvaltningen i övrigt. I denna fråga har jag samrått med chefen för utbildningsdepartementet.

### 2.2.3 Teknikupphandling inom dataområdet

**Min bedömning:**

Särskilda medel skall avsättas för teknikupphandling av generell programvara för basdatorerna.

**Skälen för min bedömning:**

Med teknikupphandling avses en anskaffningsprocess som syftar till att utveckla en produkt som f. n. inte finns på marknaden och som i hög grad baseras på specifika krav från beställaren.

Teknikupphandling inom dataområdet har i olika sammanhang bedömts som ett verksamt medel för att tillgodose användarnas behov av produkter, såväl hårdvara som programvara samt kombinationer av dessa. Teknikupphandling är även ett medel för att åstadkomma industriella utvecklingsprojekt med inriktning på speciella krav. Relativt få teknikupphandlingar har emellertid hittills genomförts på dataområdet med den offentliga sektorn som beställare.

Riksdagen anvisade till teknikupphandling inom dataområdet för budgetåret 1982/83 10 milj. kr. I 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 15, FiU 33, rskr 247), anför jag bl. a. att det bör prövas om teknikupphandling, främst inom det datatekniska området, kan utnyttjas i betydligt större utsträckning i den offentliga upphandlingen än vad som är fallet, till gagn för både beställare och leverantörer. Jag framhåller vidare att det redan finns ett flertal organ med kunskap och kompetens i teknikupphandlings- och datafrågor och att dessa bör ges en central roll i ett system för ökat stöd till teknikupphandling inom dataområdet.

I 1984 års budgetproposition (prop. 1983/84: 100, bil. 15) framhåller jag att statskontoret och styrelsen för teknisk utveckling (STU) i lämpliga former bör samverka i arbetet med teknikupphandling inom dataområdet. De tidigare anvisade 10 milj. kr. bedömdes tills vidare räcka även för budgetåret 1984/85. Riksdagen (FiU 1983/84: 27, rskr 216) har godtagit vad som anförts i propositionen. De båda verken har för teknikupphandlingsfrågor inom dataområdet etablerat ett samarbete. I arbetet fungerar statskontorets metodråd som referensgrupp.

Det gemensamma arbetet har hittills bl. a. gällt upphandling av en datoriserad arbetsplats (PROMIS 600) i ett vädertjänstsystem för regionala korttidsprognoser. Vidare har teknikupphandling påbörjats av programvara för överföring av redigerbar text mellan olika system för ord- och textbehandling.

Ett område som berör arbetsmiljön vid ADB-verksamhet och som ägnats ökad uppmärksamhet det senaste året är de fysiologiska riskerna med bildskärmsarbetet. Jag vill erinra om att statens arbetsmiljönämnd och stiftelsen statshälsan har inlett ett arbete med att följa utvecklingen på området. Detta kan vara ett område som kan lämpa sig för teknikupphandling.

Allmänt sett kan sägas att utvecklingen inom programvaruområdet inte varit lika snabb som inom maskinområdet. Kravet på ökad produktionstakt vid utvecklingen av programvaror är sterkt. Det har emellertid varit svårt att höja produktiviteten och kvaliteten inom ramen för de konventionella metoderna för systemutveckling. Erfarenheterna under 1980-talet visar dock att en produktivitetssökning kan uppnås dels genom användning av standardprogram, dels med hjälp av nya verktyg för programutveckling. Användarna kan själva med hjälp av dessa verktyg, via terminal eller direkt på egen persondator, utforma "program" och utföra egna bearbetningar.

Jag har tidigare redogjort för statskontorets arbete med upphandling av basdatorer. Detta arbete är av stor betydelse för att åstadkomma en decentraliserad arbetsstruktur inom statsförvaltningen. En förutsättning för att detta skall lyckas är dock att maskinvaran förses med en ändamålsenlig programvara för gemensamma administrativa tillämpningar, t. ex. ekonomi- och personaladministration. De kommande ansträngningarna inom teknikupphandlingsområdet bör enligt min mening koncentreras kring denna fråga. Statskontoret och STU bör här genom sina centrala positioner ha goda möjligheter att aktivt stimulera till utvecklingsarbete enligt gemensamma krav för förvaltningen.

Vad gäller programvara för ekonomiadministration, personaladministration etc bör RRV, SPV och övriga centralt ansvariga myndigheter aktivt medverka i arbetet och ta det ansvar som ankommer på resp. organ. Statskontoret bör samordna arbetet.

Den nära kontakten med företrädare för arbetstagarna som kan ske inom ramen för statskontorets metoderåd bedömer jag som mycket värdefull. Enligt min mening ligger nämligen grunden för en bra teknikupphandling till stora delar i en aktiv medverkan från verksledningarna och personal.

För budgetåret 1985/86 har STU och statskontoret gemensamt begärt att 15 milj. kr. skall avsättas för teknikupphandling inom dataområdet. Av dessa avser 5 milj. kr. programvara för basdatorerna för bl. a. ärendehantering och ekonomiadministration.

Det är enligt min bedömning angeläget att programvara utvecklas för basdatorerna. Kostnaderna för denna utveckling och distribution av programmen bör finansieras via avgifter från myndigheterna.

Statskontoret bör inte själv svara för utvecklandet av produkterna. Sådana arbetsuppgifter bör i stället anförtros basdatorleverantörerna eller de särskilda konsulter och servicebyråer, t. ex. Statskonsult AB och

DAFA, som arbetar med inriktning på det statliga området. Vissa åtgärder inom detta område har redan vidtagits av dessa organisationer.

Jag återkommer utförligare till DAFA och Statskonsult AB i avsnitt 2.3.

För att göra det möjligt att få till stånd en teknikupphandling av programvara till basdatorerna bör 5 milj. kr. avsättas för detta ändamål. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag att på tilläggsbudget 1 1985/86 begära att riksdagen anvisar dessa medel.

En lämplig anslagskonstruktion är enligt min mening att reservationsanslaget B2 Anskaffning av ADB-utrustning ökas med 5 milj. kr. En särskild ram avsätts därmed inom anskaffningsanslaget för denna teknikupphandling.

#### 2.2.4 Sårbarhetsfrågor

**Min bedömning:**

Statskontoret får ett sammanhållet ansvar för sårbarhetsfrågorna inom den civila statsförvaltningen.

**Skälen för min bedömning:**

Regeringen bemyndigade i april 1977 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté för att utreda frågan om datasystemens sårbarhet och föreslå åtgärder i syfte att minska denna.

Sårbarhetskommittén (SÅRK) överlämnade i december 1979 sitt slutbetänkande (SOU 1979:93). "ADB och samhällets sårbarhet - överväganden och förslag". I betänkandet konstaterar SÅRK bl. a. att den utförda kartläggningen leder fram till "den allmänna slutsatsen att sårbarheten är oacceptabelt hög i dagens genomdatoriserade samhälle. Den fortgående utvecklingen leder till en allt högre sårbarhet om inte motåtgärder vidtas. Olika händelser och angrepp kan ge omfattande störningar och skador även vid djupaste fred". Sårbarheten kan dock minskas genom information och rådgivning på området.

Regeringen tillsatte i augusti 1981 sårbarhetsberedningen (SÅRB) som fick till uppgift att dels utreda frågor om säkerhet och sårbarhet på dataområdet, dels vara ett aktivt organ när det gäller information och rådgivning på området.

Beredningen har i samarbete med bl. a. Riksdataförbundet, ett flertal statliga myndigheter, näringsliv och organisationer utarbetat en speciell metod för sårbarhetsanalys av datoriserade informationssystem, den s. k. SBA-metoden. En presentation av SBA-metoden har sänts ut till ett stort antal företag, kommuner, landstingskommuner och myndigheter.

I tilläggsdirektiv (Dir 1984: 29) fick SÅRB i uppgift att inventera hittillsvarande arbete inom området ADB-säkerhet, analysera användbarheten av detta material samt att i samverkan med främst statskontoret föreslå förbättringar och kompletteringar i det fall beredningen anser det vara motiverat.

SÄRB fick också i uppdrag att redovisa sitt arbete med SBA-metoden under år 1984 samt att i sin planering utgå ifrån att dess arbete skall avslutas under år 1985.

Beredningen har i augusti 1983 överlämnat betänkandet (Ds Fö 1983: 8) Undanförelse och förstöring av ADB-register, i december 1983 Sårbarhetsanalysmetoden och rapporterna Praktisk katastrofplanering – val av reservdriftalternativ, Läckande datorer – en information om RÖS. Aktuella projekt i SÄRB och Uppringda datorer, i januari 1985 rapporten Offentlighetsprincipen, ADB och försvarssekretess samt i april 1985 rapporten ADB i kris och krig. Betänkandet och rapporterna bereds f. n. i regeringskansliet.

Regeringen har i februari 1985 givit statskontoret i uppdrag att tillsammans med riksrevisionsverket, SÄRB och rikspolisstyrelsen undersöka vilka effekter mer omfattande störningar i den civila statsförvaltningens ADB-verksamhet i fredstid kan få för myndigheterna och samhället i stort. Mot bakgrund av denna utredning får bedömningar göras i vad mån särskilda åtgärder behöver vidtas.

Jag anser att SÄRB genom sitt arbete på ett aktivt sätt bidragit till att höja medvetandet om dessa frågor. Det är väsentligt att arbetet med att eliminera så stor del som möjligt av samhällets sårbarhet inom dataområdet fortsätter. Enligt min mening är sårbarhetsfrågorna dock inte begränsade till den försvarsanknutna verksamheten. Sårbarhetsfrågorna omfattar flera områden som t. ex. arbetsmiljön och rättssäkerheten. Därför anser jag att det är nödvändigt att dessa frågor bedrivs i så nära anknytning som möjligt till övrig verksamhet inom området.

För det praktiska arbetet med sårbarhetsfrågorna inom dataområdet fordras en samordning på central nivå. En av de myndigheter som har en sådan samordnande funktion för statsförvaltningens gemensamma datafrågor är statskontoret.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om att ge en statskontoret uppgift att svara för det praktiska sammanhållande arbetet med sårbarhetsfrågorna för statsförvaltningen. I denna fråga har jag samrått med chefen för försvarsdepartementet.

### *2.2.5 Personalutveckling och utbildning på ADB-området*

**Min bedömning:**

Ett utbildningsprogram inom ADB-området skall utarbetas för statsförvaltningen.

**Skälen för min bedömning:**

Begränsade anslag och den relativt sett allt billigare tekniken gör datoriseringen till ett tilltalande rationaliseringsalternativ för många myndigheter. Antalet anställda i statsförvaltningen som i juni 1984 var användare av

någon typ av ADB-utrustning eller hade arbetsuppgifter med ADB-inslag var ca 170 000 vilket motsvarar ca 40% av totala antalet statsanställda. Ca 60 % av dessa ADB-användare och därmed var fjärde statsanställd användande eller arbetade år 1984 dagligen med någon typ av ADB-utrustning. Av det totala antalet ADB-användare i statsförvaltningen har ca 25 000 yrken eller arbetsuppgifter som har direkt samband med datoriseringen. Övriga ADB-användare har arbetsuppgifter där tekniken utgör ett stöd för berörda arbetsuppgifter.

I samband med uppläggningsen av den programverksamhet som pågår för bl. a. den offentliga sektorns service och förhållande till medborgarna har jag haft överläggningar med de statsanställdas huvudorganisationer. Dessa överläggningar har bl. a. resulterat i vissa gemensamma bedömningar och utgångspunkter för förändringsarbetet.

Enligt denna gemensamma syn bör myndigheterna särskilt se över möjligheterna att effektivisera verksamheten och förbättra servicen genom ett bättre utnyttjande av automatisk databehandling. Statsförvaltningen bör vara ett föredöme genom att den nya tekniken införs och används så att den blir till gagn både för medborgarna och de anställda. Tekniken bör ses som ett stöd för de anställda att snabbt och smidigt tillhandahålla de tjänster som efterfrågas.

Personalpolitiken bör bidra till en effektiv statsförvaltning och befrämja ett demokratiskt arbetsliv. Detta bör vara utgångspunkten för myndigheternas vidare utveckling av sin personaladministration.

Behovet av utveckling av de anställdas yrkeskunskaper bör uppmärksammas. Personalutveckling kommer att behövas särskilt i övergången mellan en strikt regeltillämpning och en ökad serviceorientering och i samband med införande av ny teknik.

Jag har tidigare redogjort för behoven av programvaruutveckling och teknikupphandling. Viktiga delar är bl. a. utveckling av användarnära utvecklingshjälpmedel liksom former för de anställdas deltagande i teknikupphandling.

Vidare vill jag erinra om att parterna har tillsatt en gemensam arbetsgrupp i syfte att ge underlag för att utveckla avtal och vidta andra åtgärder för att fördjupa inflytandet för de anställda vid utveckling, upphandling och införande av ny teknik (jfr prop. 1984/85: 100 bil. 15 s. 16).

Samspelet mellan användning av ADB och utveckling av organisation och personal är av stor betydelse för en effektiv ADB-användning men också för att de anställdas yrkeskunskaper och arbetsinnehåll skall kunna påverka ADB-införandet. I avsnittet om gemensam verksamhets- och AU/ADB-planering behandlas dessa frågor vidare.

När det gäller grundutbildning för de statsanställda inom ADB-området ligger ansvaret på det ordinarie utbildningsväsendet. Trots att de tidigare redovisade siffrorna vid en första anblick kan tyckas höga är antalet ADB-utbildade inom statsförvaltningen i förhållande till teknikutbudet för

litet. I avvaktan på att gapet mellan efterfrågan och utbud av ADB-utbildad personal successivt minskar måste andra åtgärder vidtas. Utbildningsinsatser måste därför göras för att tillgodose statsförvaltningens behov av ADB-kompetens.

I den statliga förvaltningen finns i dag en rad organisationer – utöver de direkt berörda myndigheterna – som bör medverka i en sådan kompetensutveckling. Det är främst statskontoret som arbetar med upphandling av datorutrustning och formulering av krav på ADB-system i statsförvaltningen samt rationalisering. RRV med ansvar för det ekonomiadministrativa området, statens institut för personalutveckling (SIPU) som arbetar med utbildning inom bl. a. ADB-området. Statskonsult AB som arbetar med utveckling av ADB-system. DAFA som svarar för driften av ett antal stora ADB-system och stiftelsen Statshälsan som arbetar med arbetsmiljöfrågor. Alla dessa organisationer bör kunna medverka till en samlad insats för att höja ADB-kompetensen i statsförvaltningen. De som berörs av en kompetensupphyggnad av det slag som jag här förordat är följande; Beslutsfattare ADB-specialister, driftpersonal för stora ADB-system, personal som t.ex. använder och bearbetar data från olika ADB-system samt övrig personal som i mindre utsträckning kommer i kontakt med ADB.

I dag finns ett bra utbud av basutbildningskaraktär. Regeringen har tagit initiativ till utveckling av en sådan utbildning, nämligen "ADB på jobbet". Utbildningen har hittills genomförts av SIPU vid ett sjuttioal myndigheter. Andra exempel är "Datalära", som utvecklats av Riksdataförbundet och några dataleverantörer. Dessa kan sägas ha lagt grunden för en bred kompetensupbyggnad för i första hand målgruppen övrig personal. Det är viktigt att detta arbete nu fortsätter och att vi bygger på med ytterligare utbildningsmöjligheter.

Ett övergripande synsätt behövs samtidigt som utbildningen måste utformas i samklang med de olika verksamheterna och det aktuella utvecklingsläget för dessa vad gäller ADB-användning. Jag avser därför att snarast återkomma till regeringen med förslag till uppdrag åt SIPU att i samråd med de övriga större utbildningsanordnarna dvs. DAFA, statskontoret och Statskonsult AB redovisa ett program för kompetenshöjande åtgärder för statsförvaltningen inom ADB-området. Utgångspunkten för finansieringen av utbildningen skall vara att respektive myndighet inom sina medelsramar bekostar den nödvändiga utbildningen av myndighetens personal. Jag räknar med att ett sådant program bör kunna föreligga under hösten 1985.

### 2.3 Datatjänster på uppdrag

I många fall saknar de ADB-användande myndigheterna erforderlig kompetens och teknik för databehandling, varför sådana tjänster köps utifrån. Leverantörer av tjänster inom ADB-området finns både inom offentlig sektor och inom näringslivet. Bland de organisationer som återfinns inom den statlig sektorn intar DAFA och Statskonsult AB en central ställning, både när det gäller storlek och tjänsteutbud.



Som en bakgrund till förslagen om DAFA vill jag något beröra utvecklingen av Statskonsult AB.

För att stärka Statskonsults konkurrenskraft har under år 1984 bolaget börjat sälja persondatorer till främst statsförvaltningen. Vidare har Statskonsult beslutat att etablera en verksamhet som tar sikte på att erbjuda programvaror för i första hand de basdatorer som upphandlats för statsförvaltningen.

En ytterligare profilering och omstrukturering av Statskonsultkoncernen är nu aktuell. Motiv för den kommande strukturförändringen är att göra en större åtskillnad mellan å ena sidan Administrativ Utveckling (AU/ADB) och å andra sidan ledningsutveckling så att dessa olika tjänster tydligare kan marknadsföras och utvecklas självständigt samt att nya satsningar och inbrytningar inom ADB-området beträffande försäljningar av programvara och smådatorer kan genomföras utan störningseffekter inom andra delar av företagsgruppen.

I syfte att anpassa nuvarande koncernstruktur och ledningsmönster samt finansiering till nya förutsättningar kommer en indelning i två separat verkande företagsgrupper att genomföras. Den del av Statskonsultkoncernen som har sin huvudsakliga inriktning mot AU/ADB-konsultation, utbildning inom AU/ADB-området samt distribution och försäljning av programvaror och persondatorer kommer att utgöra en företagsgrupp. Inom denna grupp kommer verksamheten främst inom persondator- och programvaruområdet att koncentreras mot den offentliga sektorn. Vad gäller konsultations- och utbildningsverksamheten skall denna verka för att behålla den nuvarande marknadspositionen mot näringslivet samt öka mot den offentliga förvaltningen.

Den andra delen av den nuvarande Statskonsultkoncernen, med inriktning på ledningsutveckling, kommer att utgöra en egen företagsgrupp under beteckningen Bohlin & Strömbergföretagen. Denna grupp riktar sin verksamhet mot såväl näringslivet som mot den offentliga sektorn.

#### DAFA

**Mitt förslag:**

DAFA bör ombildas till aktiebolag från och med den 1 juli 1986. Det bör ankomma regeringen att vidta nödvändiga åtgärder för detta.

**DAFA-utredningen:**

I 1984 års budgetproposition (prop 1983/84: 100 bil 15 s. 109 FiU 27, rskr 216) framhåller jag att det finns anledning att överväga om DAFA:s nuvarande form är den mest ändamålsenliga för den verksamhet som DAFA bedriver. Som skäl för en översyn anges bl. a. vikten av att DAFA ges ett väldefinierat ansvar, att DAFA drivs så effektivt som möjligt och med en avkastning på insatt kapital samt att förhållandet till Statskonsult AB och

2 Riksdagen 1984/85. I saml. Nr 225

statskontoret bättre preciseras. Översynen har gjorts av en särskilt tillkallad utredare (C 1984: 04). Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Utredarens förslag redovisas i rapporten "DAFA – myndighet eller bolag?" (DsC 1985: 1).

#### Remissinstanserna:

Et tjugotal remissinstanser har yttrat sig över rapporten. Till protokollet bör fogas en lista över remissinstanserna, som *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena finns i DsC 1985: 9, s. 1–30.

Flera remissinstanser instämmer i utredningens syn på *DAFA:s roll inom databehandlingsområdet* eller lämnar den utan erinran, bl. a. datainspektionen, näringsfrihetsombudsmannen, centrala studiestödsnämnden, DAFA, Statsanställdas förbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska Advokatsamfundet, Svenska Revisorssamfundet och Föreningen Auktoriserade Revisorer.

Invändningar anförs, i enskildheter eller till förslaget som helhet, av bl. a. riksskatteverket (RSV), statskontoret, riksrevisionsverket, statens löne- och pensionsverk (SPV), data- och offentlighetskommittén, SACO/SR, TCO-S.

Flera remissinstanser tillstyrker utredningens förslag till *ombildning av DAFA till statligt bolag*, däribland datainspektionen, näringsfrihetsombudsmannen, centrala studiestödsnämnden, DAFA, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Advokatsamfund, Svenska Revisorssamfundet, Föreningen Auktoriserade Revisorer.

Bland de remissinstanser som avstyrker att DAFA nu ombildas till statligt bolag finns riksskatteverket, statskontoret, statistiska centralbyrån, statens löne- och pensionsverk, data- och offentlighetskommittén, Centralorganisationen SACO/SR, TCO-S, Statsanställdas förbund, Sveriges Direktreklamförening.

Enligt RSV:s mening skulle ett upphörande av myndigheten DAFA få allvarliga följder för flera myndigheters möjligheter att fullgöra sina myndighetsåligganden. Ett noggrant studium måste göras av hur de nu avsedda myndighetsuppgifterna i så fall skall organiseras. En synpunkt som också framförts av andra remissinstanser.

DAFA:s konkurrensmöjligheter och marknadsutsikter som bolag bedöms som i huvudsak positiva av datainspektionen, DAFA och centrala studiestödsnämnden. Mer negativa bedömningar av marknadsutsiktterna görs av bl. a. riksskatteverket, statskontoret, riksrevisionsverket, statens löne- och pensionsverk, Centralorganisationen SACO/SR, TCO-S och Svenska Arbetsgivareföreningen.

#### Skälen för mitt förslag:

DAFA – som idag bedriver sin verksamhet i myndighetsform – har enligt sin instruktion (1975: 570, omtryckt 1977: 1150, ändrad senast

1981:477) till uppgift att på uppdrag utföra administrativ databehandling och arbete med metod- och systemutveckling i samband med sådana uppdrag. Enligt instruktionen åligger det vidare DAFA särskilt att tillhandahålla databehandlingskapacitet åt statsmyndigheter som saknar egen ADB-anläggning, utfärda anvisningar och rekommendationer av betydelse för de ADB-system vilkas drift förläggs till DAFA samt tillhandahålla generella ADB-program för sådana ADB-tillämpningar som ofta förekommer hos myndigheterna. DAFA får även i övrigt tillhandahålla tjänster med anslutning till datorrift.

DAFA skall vara ekonomiskt självbärande. Endast ett formellt anslag på 1 000 kr. per år anvisas. För att lösa tillfälliga eller säsongsmässiga likviditetsbehov samt för att tillgodose behov av rörelsekapital disponerar DAFA en rörlig kredit hos riksgäldskontoret som f. n. uppgår till 16 milj. kr. Den totala omslutningen av DAFA:s verksamhet uppgick under budgetåret 1983/84 till 161 milj. kr. Nettoresultatet efter avskrivningen blev ett överskott på 194 000 kr. För budgetåret 1984/85 beräknar DAFA en omslutning på ca 190 milj. kr. och ett nettoresultat på ca 2 milj. kr.

#### *DAFA:s roll inom databehandlingsområdet*

DAFA är en myndighet som sköter driften av ADB-system för bl. a. andra myndigheter. DAFA räknas därmed till de s. k. servicebyråerna.

Tyngdpunkten i deras verksamhet har tidigare legat på försäljning av datortid, särskild drift och underhåll av administrativa rutiner av typ ekonomisk redovisning, löner m. m. Enligt min bedömning, som delas av statskontoret i dess remissyttrande, kommer denna verksamhet att få en relativt minskande andel av den totala statliga ADB-verksamheten. Dock kommer behovet av servicebyråtjänster att finnas kvar under överskådlig tid. DAFA kommer enligt min mening även i framtiden ha en viktig funktion genom att många myndigheter inte har möjlighet att själva sköta sin databehandling. Hittills har kompetensen vad gäller utveckling av system och ADB-kunnande i stor utsträckning varit koncentrerad till vissa centrala myndigheter och större verk. Även om förutsättningarna nu ändras genom mer decentraliserade arbetsformer kommer förändringen att ta tid. DAFA kommer därför även under överskådlig framtid att ha en avgörande roll inom den statliga databehandlingen.

Däremot delar jag inte statskontorets uppfattning om behovet av en ytterligare genomgång av vilka myndigheters system som generellt borde lämpa sig att drivas i egen regi och på egen anläggning. En sådan bedömning måste göras system för system eller kund för kund för att bli meningsfull. I det sammanhanget får faktorer som kostnad, service, effektivitet m. m. med DAFA som leverantör vägas mot vad effekten i dessa avseenden skulle kunna bli om driften genomfördes i kundmyndighetens egen regi. Det är dock sannolikt att konkurrensen mellan dataserviceföretagen och nya driftformer, bl. a. användningen av små datorer, kommer att bli allt hårdare.

Det är därför viktigt för DAFA och andra servicebyråer att vidareutveckla och profilera sig, kanske även finna nya former för samverkan med kunderna. Försäljning av persontjänster (konsulttjänster) av olika slag, framtagnings- och standardssystem och system för drift hos kunderna samt totalentreprenader är andra viktiga områden i servicebyråernas verksamhet. Det jag nu anfört beträffande utvecklingen av servicebyråbranschen är av betydelse för DAFA i vilken form det än bedrivs.

Enligt min bedömning finns i dag vid DAFA grunden för det tjänsteutbud på dataområdet som under överskådlig tid kan komma att efterfrågas inom statsförvaltningen.

Vad gäller DAFA:s roll i den framtida databehandlingen bör särskilt två frågor diskuteras, dels om DAFA bör ha myndighetsuppgifter vid sidan av serviceuppgifterna, dels om DAFA med enbart serviceuppgifter skall bedriva verksamheten på rent affärsmässiga grunder och i konkurrens.

De myndighetsuppgifter som jag i första hand tänker på är dels samordningsuppgifter innebärande ett ansvar för t. ex. teknisk samordning av statens datordrift, datakommunikation, datorutrustning och programvaror, dels huvudmannaskap för vissa system eller register av typ basregister, informations- och faktadatabaser, t. ex. statens person- och adressregister (SPAR).

Myndighetsuppgifter av samordningskaraktär bör enligt min mening i första hand koncentreras till regeringens stabsorgan, i detta fall främst statskontoret. Det är enligt min mening angeläget att de olika statliga organen inom ADB-området renodlar sina arbetsuppgifter så att inte dubbelarbete förekommer. Jag anser därför att samordningsuppgifter inom den civila statsförvaltningen vad avser ADB läggs till statskontoret. DAFA bör därmed inte ha någon samordningsuppgift. DAFA:s speciella kompetens kan vid behov utnyttjas på annat sätt, t. ex. genom att regeringen eller ansvarig stabsmyndighet anlitar DAFA på uppdragsbasis.

När det gäller utpräglade myndighetsuppgifter av typen huvudmannaskap för olika system vill jag särskilt beröra frågan om SPAR. Förutom att SPAR är ett monopolregister så har DAFA även ett författningsreglerat huvudmannansvar för registret. En allmänt utbredd uppfattning är också att SPAR är ett register med integritetskänsligt innehåll. Även om jag inte till fullo delar den sistnämnda uppfattningen – SPAR inrättades bl. a. just för att få ett allmänt register med ett ur integritetssynpunkt acceptabelt innehåll – finns det anledning att beröra SPAR närmare.

En verksamhet som bedrivs på affärsmässiga grunder och i konkurrens är enligt min mening inte förenlig med ett huvudmannaskap för SPAR och liknande personregister. DAFA bör därför inte ha några sådana myndighetsuppgifter. Samma sak gäller för statliga informations- och faktadatabaser typ förvaltningsdata m. fl. Huvudmannaskapet för sådana baser eller register bör i stället åvila annan statlig myndighet än DAFA. Huvudmannen bör i sin tur uppdra åt DAFA eller annan servicebyrå att ombesörja

driften och marknadsföringen av dessa system. DAFA och andra servicebyråer bör i princip konkurrera på lika villkor om dessa tjänster. Hur ansvarsfrågan för SPAR m. fl. centrala informationsdatabaser bör lösas återkommer jag till senare när jag närmare behandlar den statliga informationsförmedlingen i avsnitt 3.

Det är sålunda min uppfattning att DAFA inte skall ha myndighetsuppgifter av samordningskaraktär eller huvudmannaskap för sådana register som t. ex. SPAR. DAFA kan därmed koncentrera sig på den serviceinriktade verksamhetsdelen. Denna bör enligt min mening inte ges någon monopolställning inom den statliga sektorn utan bör bedrivas på affärsmässiga grunder och i konkurrens med andra dataservicebyråer och driftformer. I likhet med DAFA-utredningen och vissa remissinstanser anser jag att verksamheten bör bedrivas enligt företagsekonomiska grunder med lönsamhet som mål och med krav på marknadsmässig avkastning på insatt kapital. De invändningar som rests mot att DAFA ombildas till bolag gäller ofta att DAFA har myndighetsuppgifter. Med den ändrade roll för DAFA som jag här har förordat föreligger inte längre detta problem.

Det är dock angeläget att staten i likhet med flera stora företagskoncerner har tillgång till en egen servicebyrå inom ADB-området. Detta motiveras av att ett statligt ägande ger en säkerhet så att det inom den statliga sektorn finns ett organ som tillgodoser de statliga verkens grundläggande behov av dataservice. Med den roll jag har förordat för DAFA kan detta enligt min mening uppnås oavsett om DAFA drivs i myndighets- eller bolagsform.

#### *DAFA:s verksamhetsform*

Vad gäller frågan om vilken verksamhets- eller associationsform som är mest ändamålsenlig för att DAFA med den affärsmässiga inriktning och den roll i den framtida databehandlingen som jag här redogjort för har jag övervägt myndighetsformen i förhållande till bolagsformen.

Myndighetsformen är inte likformig utan kan utformas på flera olika sätt. Det finns t. ex. inga rättsliga hinder för att anpassa en uppdragsmyndighet av DAFA:s typ till att i realiteten motsvara affärsverksformen.

För att DAFA skall kunna ha en renodlad affärsmässig roll och bedriva sin verksamhet i konkurrens behöver DAFA ett betydligt större handlingsutrymme än vad myndigheten har i dag. Det gäller främst i fråga om möjlighet att samverka med andra organisationer på marknaden men även vad gäller det ekonomiska målet och taxepolitiken, anskaffningen av datorutrustning, kapitalförsörjningen samt löne- och anställningsvillkoren.

Nuvarande inskränkningar i DAFA:s handlingsfrihet inom dessa områden skulle delvis kunna mildras genom att DAFA – fortfarande i myndighetsform – ges förutsättningar och befogenheter som överensstämmer med eller nära ansluter till dem som gäller för affärsverken. Ett synsätt som innebär att anpassa en verksamhetsform så att denna hjälpligt elimine-

rat de mest akuta nackdelarna är emellertid enligt min mening för snävt. Ambitionen måste istället vara att – förutsättningslöst – välja den form som i sin grundstruktur ligger närmast de krav som den aktuella verksamheten ställer. Krävs därutöver, för att harmonin mellan verksamhet och form skall vara fullständig, ytterligare justeringar får dessa göras. Detta sker då med utgångspunkt i den grundform som ligger närmast verksamheten.

#### *Offentlighet, säkerhet och kontroll*

Vid DAFA behandlas i dag ett antal av de centrala datasystem som finns inom statsförvaltningen. En ändring av DAFA:s nuvarande verksamhetsform låter sig inte göras utan att ett noga övervägande skett om vad förändringen innebär för de system som DAFA i dag har bearbetningsansvaret för. Detta har även framförts av ett antal remissinstanser.

Jag delar remissinstansernas bedömning i denna del. Särskilt viktigt i detta sammanhang är, som bl. a. framhållits av riksskatteverket, säkerhets-, sekretess- och kontrollfrågorna. Vid en första anblick kan det synas som om de register som idag bearbetas vid DAFA är unika i så måtto att de ställer särskilda krav i dessa avseenden. Vidare kan lätt en osäkerhetskänsla uppstå huruvida en annan form erbjuder tillräckliga garantier för att bearbetningarna utförs på förväntat sätt.

Jag delar dock inte de farhågor som har förts fram av några remissinstanser i detta avseende. Och jag tänker nu i första hand på andra register än SPAR. Att organisationer som bedrivs i bolagsform anförtros känsliga uppdrag är ingen nyhet eller särskilt anmärkningsvärt. Ett flertal exempel kan hämtas både inom försvarssektorn i form av krigsmaterielbeställningar och från den kommunala och landstingskommunala verksamheten i form av uppdrag till Kommundata AB och andra bolag.

Det är i detta sammanhang angeläget att understryka att huvudmannaskapet, dvs. det *totala* ansvaret för registrets användning, bearbetning och innehåll, är helt oberoende av vem som utför den ADB-tekniska driften av systemet. Detta synsätt är också en av de grundläggande utgångspunkterna i datalagen (1973: 289, omtryckt 1982: 446). Huvudman för de aktuella systemen och registren är respektive kundmyndighet. Huvudmannskapets innehåll påverkas inte av en eventuell ändring av driftorganisationens verksamhetsform. Genom att huvudmannen är en myndighet gäller sedvanliga regler om insyn och kontroll.

Ett ytterligare stöd för min uppfattning är det synsätt som legat till grund för 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen och som i korthet innebär att andra myndigheters eller enskilda kunders ADB-upptagningar som behandlas vid t. ex. DAFA – i dess nuvarande form – endast som ett led i teknisk bearbetning eller lagring för huvudmannens räkning inte är allmänna handlingar.

Vad gäller den revisionella kontrollen av verksamheten och garantierna

för att denna bedrivs på ett korrekt sätt anser jag att dessa väl tillgodoses av aktiebolagslagens ansvarsregler samt genom ägarens, i detta fall till 100% staten, möjlighet att påverka verksamheten på bolagsstämma och genom styrelsen som utsetts av den statliga ägaren. Till sist vill jag även erinra om att datalagens regler om tillstånd, tillsyn och kontroll av personregister samt ansvar vid brott mot lagen gäller helt oberoende av om verksamheten bedrivs i myndighets- eller bolagsform.

Sammanfattningsvis delar jag således justitiekanslerns uppfattning att en förändring av DAFA:s associationsform inte kommer att innebära någon förändring för de myndigheter som fortsätter att utnyttja DAFA för driften av sina personregister. Registeransvarig i datalagens mening kommer även i fortsättningen att vara den myndighet som bestämmer vilka personuppgifter som skall ingå i registret. Jag instämmer således även med centrala studiestödsnämnden och riksrevisionsverket i deras bedömningar att en ändring av DAFA:s associationsform inte utgör något hinder mot fortsatt drift av studiestödets informationssystem eller system S vid DAFA.

Vid en samlad bedömning av vad jag tidigare framfört om DAFA:s roll, affärsmässighet samt säkerhet och kontroll har jag därför – i likhet med vissa remissmyndigheter, bland dem datainspektionen, DAFA, riksrevisionsverket, centrala studiestödsnämnden och näringsfrihetsombudsmannen – kommit till den uppfattningen att bolagsformen är mest ändamålsenlig för den verksamhet som jag föreslår att DAFA skall bedriva. Bolagsformen är väldefinierad och särskilt avpassad för affärsverksamhet. Samtidigt som den ger en önskvärd handlingsfrihet ställer den striktare krav på ekonomiskt ansvar för DAFA:s styrelse och verkställande ledning än myndighetsformen. Den ger också den flexibilitet som är nödvändig för att DAFA skall kunna anpassa sig till den tekniska utvecklingen och till marknadens behov. Ett annat viktigt skäl för att ge DAFA bolagsformen är att denna är vanligast förekommande i servicebyråbranschen. Bolagsformen bör därför underlätta den samverkan med andra leverantörer som jag tror på sikt är nödvändig för DAFA och andra inom branschen för att kunna erbjuda en så fullständig produkt som möjligt. Dessa fördelar kombinerat med att staten som ensam ägare till bolaget kan styra utvecklingen av verksamheten i enlighet med statsförvaltningens behov gör att DAFA på ett effektivt sätt kan fungera inom ADB-området.

Med hänsyn till de investeringar, som inte bara DAFA utan även många kunder redan gjort, och till de bindningar som finns i DAFA:s avtal med kunder anser emellertid jag att DAFA tills vidare bör behålla drift, produktion, underhåll och marknadsföring av SPAR. När huvudmannen för SPAR på avtalsbasis uppdrar åt DAFA att utföra dessa tjänster bör utgångspunkten vara att skäligen ersättning utgår till huvudmannen. Vidare är det enligt min mening viktigt att insynen i registrets användning och skötsel inte försvåras genom att DAFA givits formen av bolag. Detta kan bäst ske genom att avtalet mellan huvudmannen och bolaget innehåller

regler om utförlig och regelbunden rapportering, om att i tveksamma fall inhämta huvudmannens godkännande av registrets användning samt om särskilda åtgärder av bolaget för att allmänhetens insyn i och kontroll av registret inte skall bli mindre än vad som gäller i dag.

En ytterligare garanti för det allmännas insyn och kontroll av registrets skötsel ges genom datalagens regler (15- 18 §§) om tillsyn över att automatisk databehandling inte medför otillbörlig intrång i personlig integritet. Enligt dessa regler har datainspektionen rätt till tillträde till lokal för automatisk databehandling, rätt att ta del av registerinnehållet samt i övrigt få tillgång till handling som rör databehandlingen. Dessa regler gäller oberoende av om databehandling sker vid myndighet eller bolag.

### *DAFA:s framtida inriktning*

Sammanfattningsvis tror jag att det finns goda förutsättningar för DAFA att verka med den inriktning och i den form som jag här gett uttryck för, d.v.s. i fri konkurrens och enligt företagsekonomiska principer. För en långsiktig överlevnad är det dock, som jag inledningsvis har berört, nödvändigt att DAFA breddar sin nuvarande verksamhet. Jag tänker då i första hand på persondatorområdet, "paketförsäljning" av utvecklings- och drifttjänster och ökad konsultverksamhet samt att DAFA söker nya former för samverkan med bl. a. leverantörer. I och med dessa åtgärder är enligt min mening grunden lagd för ett offentligägt serviceföretag inom databranschen med ett tjänsteutbud som väl motsvarar statsförvaltningens behov.

Nära till hands ligger naturligtvis att DAFA söker samarbete med t. ex. Statskonsult AB. De mer tekniska frågorna kring en samverkan eller ett eventuellt framtida samgående med Statskonsultföretagen bör utredas. Detta kan lämpligast ske genom att en organisationskommitté snarast tillsätts. De viktigaste uppgifterna för denna kommitté blir att genomföra en bolagsbildning av DAFA samt att närmare studera samverkansformerna mellan DAFA och Statskonsult. Vidare bör kommittén få i uppgift att särskilt utreda konsekvenserna för DAFA:s nuvarande kunder med anledning av DAFA:s skyldighet att såsom bolag ta ut mervärdeskatt för vissa av sina tjänster.

För att det fortsatta utredningsarbetet och därmed sammanhängande överläggningar med bl. a. de anställda, Statskonsult m. fl. skall kunna genomföras rationellt är det emellertid enligt min mening nödvändigt att riksdagen redan nu tar principiell ställning för att genomföra bolagsbildning av DAFA. Ett sådant genomförande förutsätter att tillgångar som DAFA nu disponerar överförs till ett nybildat eller befintligt bolag. I samband därmed får en värdering ske av dessa tillgångar med hänsyn till bl. a. reglerna i aktiebolagslagen.

Jag förordar således att regeringen föreslår riksdagen att godkänna riktlinjerna för att ombilda DAFA:s verksamhet till ett aktiebolag. Regeringen



får återkomma till riksdagen under våren 1986 i den mån genomförandet av bolagsbildningen fordrar riksdagens ställningstagande.

Beträffande de konsekvenser ur rättslig aspekt m. m. som en ändring av DAFA:s verksamhetsform kan medföra har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

### 3 Aktivare statlig informationsförmedling

**Mitt förslag:**

En myndighet inrättas, som är administrativt knuten till statskontoret, med uppgift att svara för huvudmannskapet för SPAR.

**Min bedömning:**

Statskontoret ges i uppdrag att i samarbete med delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI) göra en översyn av möjligheterna att bättre utnyttja de statliga dataregister som har karaktär av informationsdatabaser.

**Skälen för mitt förslag och min bedömning:**

Datoriseringen har medfört att en ökad mängd information nu ligger i dataregister. Fler typer av uppgifter som har mer allmänt intresse finns i särskilda s. k. informationsdatabaser. Utvecklingen är snabb. I Europa fanns år 1975 ca 700 sådana databaser tillgängliga för allmänt bruk. År 1980 hade antalet stigit till ca 2 300.

För de anställda kan tillgången till informationsdatabaser både underlätta arbetet och öka möjligheterna till att ge bättre service.

Fastighetsregistret och bilregistret är exempel på sådana register som används ofta. I viss utsträckning är dessa register också tillgängliga för en bredare krets av användare.

De register som har den största expansionspotentialen är sannolikt de som innehåller löpande texter. Den främsta anledningen är att tillgången på terminaler ökat och att lagringskostnaderna sjunkit. Satsningen på s. k. basdatorer som jag tidigare redovisat utgör här ett viktigt inslag.

Tiden är enligt min mening mogen för att ta ställning till hur statsförvaltningen skall kunna utnyttja databastekniken för att förbättra servicen till medborgarna och öka effektiviteten. I dag finns det i databasform stora informationsmängder inom olika fackområden. Jag tar här upp de möjligheter som finns till ökad användning av dessa. Det finns emellertid också en rad problem som måste lösas. Det gäller bl. a. val av sök teknik och val av driftorganisation. Vidare måste också integritets- och offentlighetsfrågor uppmärksammas. Jag vill i detta sammanhang erinra om det arbete som bedrivs inom data- och offentlighetskommittén (DOK) (Ju 1984:06).

*Bättre utnyttjande av informationskällor inom förvaltningen*

Flera av de största och mest anlitade databaserna har hämtats från utländska producenter och tillhandahålls av de svenska informationssökningssystemen för den svenska eller nordiska marknaden. Andra databaser produceras av svenska myndigheter, institutioner eller företag, och har främst svenskt eller nordiskt material. Dit hör bl. a. bibliotekssystemet LIBRIS, läkemedelsdatabasen SWEDIS, administrerad av socialstyrelsen, byggdatabasen BODIL och SCB:s databaser. Flera myndigheter har ansvaret för informationsdatabaser på sina resp arbetsområden, i vissa fall i samarbete med internationella organisationer.

De informationssystem som jag tidigare berört kan komma att omfatta större delen av den information som är aktuell inom en myndighet. Som exempel på data som kan komma att ingå i sådana system vill jag nämna regler och föreskrifter, information om ärenden, information om objekt, personinformation, samt statistik och sammanställningar av olika slag.

Myndigheternas regler hålls tillgängliga i en rad olika former, som författningsserier, handböcker, löslbladspärmar m. m. Även om det på vissa ämnesområden finns rimlig enhetlighet mellan berörda myndigheters terminologi, regelstruktur m. m. utgör språkbruket, skilda definitioner och benämningar och andra olikheter ett betydande problem för såväl handläggande personal som för myndigheternas avnämare och kunder.

Information av detta slag kan även komma allmänheten till godo. Statsrådet Ingvar Carlsson kommer senare i dag att ta upp betydelsen av tillgänglighet av sådan information för vitaliseringen av demokratin i propositionen (prop. 1984/85: 220) om datapolitiken.

I propositionen (prop. 1983/84: 119) om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd (KU 25, rskr 245) har justitieministern förordat en rad åtgärder för att myndigheternas föreskrifter och övriga regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet i samhället inte skall bli alltför omfattande.

Ett par av åtgärderna underställdes riksdagens prövning. Återstoden var åtgärder som regeringen aviserade att den själv avsåg att vidta.

Av intresse i detta sammanhang är att regeringen ville ålägga varje myndighet att fortlöpande föra en förteckning över gällande föreskrifter, allmänna råd o. d. som myndigheten eller någon föregångare till denna har beslutat. I samband med att förteckningarna upprättas bör myndigheterna sträva efter att upphäva eller återkalla sådana regler som är föråldrade eller inte längre behövs. Det diskuterades om förteckningarna borde föras med ADB redan i ett inledande skede.

Det meddelades också att statsrådsberedningen skall utarbeta en handbok för myndigheternas regelskrivning.

Regeringen har nu ålagt myndigheterna att upprätta sådana förteckningar före den 1 juli 1986.

Jag nämner dessa åtgärder särskilt eftersom de är grundläggande sanelningsåtgärder som måste göras innan man kan diskutera dataregister över myndigheternas regler av olika slag.

Regeringen avser att inom kort ändra författningssamlingsförordningen i enlighet med SARI:s förslag.

I en skrivelse den 16 januari 1984 till regeringen har samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI) föreslagit ändringar i författningssamlingsförordningen (1976:725, omtryckt 1977:952, ändrad senast 1984:212).

SARI har i skrivelsen föreslagit att särskilda bestämmelser utfärdas för det fall att de omkring 70-talet myndigheter som får ge ut författningssamlingar enligt nämnda förordningar bygger upp dataregister över sina författningssamlingar.

Förslaget har remissbehandlats. Det har godtagits av remissinstanserna.

SARI, som svarar för samordningen av dataregistren i det nuvarande rättsdatasystemet, arbetar nu vidare med andra frågor som gäller rättsliga informationssystem. Enligt vad jag har erfarit avser SARI att återkomma till regeringen i dessa frågor tidigast nästa år.

Utvecklingen mot alltmer datoriserade kontor i statsförvaltningen kan väntas gå allt snabbare framöver, inte minst genom tillkomsten av de basdatorer jag tidigare nämnt och den decentralisering av besluten om ADB-investeringar som jag berör i det följande.

Det finns som jag tidigare framhållit två motiv för att utnyttja den information som lagras i ADB-system. Det ena är att myndigheterna kan göra rationaliseringsvinster och det andra är att deras service mot allmänheten kan förbättras.

Som ett exempel på hur rationaliseringsvinster kan uppnås kan här nämnas att en studie nyligen genomförts av möjligheterna att distribuera information från statens arbetsgivarverk (SAV) i form av avtalstryck, cirkulär och snabbaktuellt via en informationsdatabas.

För den enskilde statstjänstemannen skulle tillgång till information på detta sätt betyda snabbare åtkomlighet av nya avtal m. m. och också en bättre överblick. En undersökning som genomförts av DAFA och SAV visade att närmare 90% av ett sjuttiototal tillfrågade myndigheter ansåg att de skulle göra rationaliseringsvinster om de fick tillgång till SAV:s informationsmateriel via terminal. Speciellt framhölls att man kunde räkna med snabbare handläggning och minskad risk för felaktiga beslut.

Jag finner denna typ av synpunkter intressanta att pröva vidare, t. ex. i anslutning till den AU- och ADB-planering som skall ske vid myndigheterna. Det finns enskilda områden där distributionsform m. m. kan prövas utan alltför ingripande ändringar i den befintliga planeringen.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om den regelförenkling som pågår av det statliga tjänstepensionssystemet och som jag redovisat i prop. 1984/85: 219 om den statliga personalpolitiken.

När det gäller förbättringar av servicen är det viktigt att myndigheterna bygger sina kontorsinformationssystem så att allmänhetens rätt att ta del av ADB-lagrad information beaktas. Jag vill här erinra om bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100 ändrad senast 1985:8). Myndighet som i sin verksamhet använder ADB skall ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar (15 kap. 9 §). Föreskrifterna tar sikte på allmänhetens möjligheter att hos en myndighet ta del av ADB-lagrad information. I den mån myndigheten har terminalorienterade dataregister skall myndigheten enligt samma lagrum beakta det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

#### *Åtgärder för att lösa problem med allmänna informationsdatabaser*

I betänkandet (SOU 1980:31) Offentlighetsprincipen och ADB tar data-lagstiftningskommittén (DALK) upp frågan om s. k. aktiv informationsförmedling. DALK konstaterar därvid att behovet av och kraven på en aktiv informationsförmedling måste undersökas närmare innan några konkreta åtgärder kunde föreslås. Kommittén anser sig emellertid inte kunna göra en analys i frågan. DALK pekar däremot på några frågor som kan ha särskilt intresse vid den fortsatta diskussionen om hur en sådan informationsförmedling skall ordnas. DALK utgår från att ADB-tekniken skulle användas i informationsförmedlingen och att den tekniska utvecklingen med hemterminaler, teledata m. m. kunde få en väsentlig betydelse. DALK förordar en särskild utredning med uppdrag att undersöka behovet av en sådan informationsverksamhet och hur den bör utformas.

I prop. 1981/82:37 (KU 21, rskr 163) ansluter sig föredraganden till uppfattningen att det ur många aspekter är önskvärt att den informationsmängd som myndigheterna besitter sprids till en vidare krets, även på ett annat sätt än genom den gängse handlingsoffentligheten. Det är enligt föredraganden uppenbart att den tekniska utvecklingen, främst den alltmer omfattande användningen av ADB, har förändrat förutsättningarna för att bedriva s. k. aktiv informationsverksamhet. Han erinrar om att utvecklingen dittills styrts, inte genom centrala, generella direktiv, utan av myndigheternas resurser och av de behov som finns inom skilda sektorer av samhället att ta del av myndigheternas kunskaper och information. Mot den bakgrunden var föredraganden av den uppfattningen att det inte då fanns anledning att utreda frågan.

Den alltmer ökande datoriseringen inom statsförvaltningen gör det nu angeläget att närmare behandla s. k. aktiv informationsförmedling, i synnerhet som myndigheterna kan komma att relativt snabbt bygga upp kontorsinformationssystem inom sina verksamheter med hjälp av basdatorer och annan utrustning. Flera viktiga frågor behöver belysas. En viktig fråga gäller förhållandet mellan större informationsbanker och myndigheternas dataregister.

Den framtida behandlingen av myndigheternas information m. m. berörs av DOK:s utredningsuppdrag. I samband med ändringen av DAFA:s associationsform måste emellertid några frågor lösas. DAFA kan som jag tidigare framhållit inte vara huvudman för SPAR.

Med huvudman avser jag i detta fall ett ansvar för registrets innehåll och användning. I huvudmannaskapet bör dock normalt inte ingå den mera datatekniska driften och underhållet av systemet och inte heller försäljningen av uppgifter från registret. Dessa funktioner bör på avtalsbasis överlåtas till DAFA eller andra organisationer. Innehållet i dessa avtal bör då tillsammans med krav på skälig ersättning för den information som blir åtkomlig genom databasen utgöra utgångspunkt då ställningstagande sker till frågor rörande finansiering och prissättning av databasen i sin helhet.

Flera skäl talar för att huvudmannaskapet bör läggas på en statlig myndighet. Jag har tidigare, i samband med att jag tog upp frågan om DAFA:s associationsform, behandlat denna fråga utförligare. I detta sammanhang vill jag främst änyo erinra om att de regler för medborgerlig insyn som gäller för myndigheter är av utomordentligt värde vid hantering av ett register av SPAR:s typ.

Jag anser att det behövs en ny myndighet, om huvudmannaskapet skall få en så tillfredsställande lösning som möjligt. Hur den framtida behandlingen av myndigheternas information m. m. berörs är ett av DOK:s utredningsuppdrag. Den lösning som jag här beskriver bör därför tillämpas övergångsvis i avvaktan på DOK:s förslag och statsmakternas efterföljande ställningstagande. Myndigheten bör enligt min mening vara fristående från såväl sakansvarig myndighet som drift- och försäljningsorganisation. Vidare bör myndigheten – en nämnd – vara så liten som möjligt och hämta sina kansliresurser från statskontoret. Myndighetens sammansättning bör däremot vara bred och innehålla ledamöter som är verksamma inom såväl statsförvaltningen som från intresseorganisationer och näringsliv.

Jag avser att snarast återkomma till regeringen med uppdrag till statskontoret att närmare studera de praktiska frågorna i samband med myndighetens formella inrättande.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

Bland andra frågor som måste lösas för att skapa en mer aktiv informationsförmedling återfinns frågor av mer teknisk natur såsom standardisering av söktekniken m. m. Avsikten är att underlätta användarens arbete både med den aktuella databasen men också förenkla kommunikation mellan olika baser. Frågan om utbyggnader av nätverk för sådana kommunikationer måste därvid beaktas.

En effektiv aktiv informationsförmedling ställer krav på att myndigheterna utnyttjar gemensam sökteknik och metoder för val och strukturering av informationen. Informationens kvalitet och förändringar måste bevakas. Driftverksamheten bör även vara enhetligt organiserad. Dessa om-

ständigheter talar – enligt min mening – för att satsningar på informationsdatabaser för aktiv informationsförmedling måste samordnas.

Jag vill i detta sammanhang erinra om de tilläggsdirektiv (Dir 1984:48) som regeringen givit till DOK. Kommittén skall enligt dessa klargöra var gränsen går mellan skyldigheten att lämna ut uppgifter från ADB-register enligt offentlighetsprincipen och möjligheten att lämna upplysningar enligt andra författningar. Frågan är om myndigheterna skall tillgodose önskemål om stora uttag av uppgifter som är avsedda för rent kommersiella syften. Kommittén skall vidare överväga reglerna för myndigheternas avgiftsättning av informationstjänster. Mot bakgrund av vad jag här anfört avser jag att återkomma till regeringen med förslag att ge statskontoret i uppdrag att belysa behoven av större informationsbanker med information inom och från statsförvaltningen och att lämna förslag till inrättande av nya informationsbanker. Ett särskilt viktigt underlag för beslut om skapande av nya baser är de mer långsiktiga AU/ADB-strategier och planer som myndigheterna snarast bör utarbeta. Jag återkommer till detta senare när jag behandlar myndigheternas ADB-planering. De erfarenheter som vunnits vid bl. a. DAFA genom förvaltningsdata och RÄTTSDATA bör bl. a. belysas och utnyttjas.

I uppdraget till statskontoret bör också ingå att klargöra förutsättningarna för på att skapa en sådan standardisering att en gemensam sökteknik kan tillämpas för så många databaser som möjligt. Därvid bör även organisationen av driftverksamheten tas upp. I dessa frågor bör samråd ske med televerket och postverket som är viktiga aktörer när det gäller informationsförmedling med hjälp av ny teknik. Statskontoret bör bedriva sitt utredningsarbete i nära samarbete med delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI), vars uppgift är att svara för övergripande planering och samordning av informationsförsörjning för forskning och utvecklingsarbete m. m. Ett samarbete bör också äga rum med DAFA.

Statskontoret bör vidare medverka vid upphyggnad av sådana informationsdatabanker som det kan bedömas vara motiverat att starta.

## **4 Gemensam verksamhets- och AU/ADB-planering**

### **4.1 Översyn av nuvarande regelsystem**

Regeringen uppdrog i juli 1984 åt statskontoret att utreda och lämna förslag till en ny handläggnings- och beslutsordning för statliga ADB-investeringar.

Utgångspunkten för den nya ordningen skulle vara fastställande av myndighets- eller verksamhetsvisa investeringsplaner för ADB-system, ADB-planer, grundade på AU/ADB-strategier. Vid samma tillfälle fick statskontoret även ett uppdrag att utforma och lämna förslag till rutiner m. m. för myndigheternas arbete med efterstudier av ADB-investeringar. Dessa uppdrag har avrapporterats till regeringen i februari 1985.

Rapporterna har remissbehandlats. Sammandrag av rapporterna och en förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilagorna 2 och 3*, en sammanställning över remissvaren återfinns i DsC 1985:9 s. 31–54.

#### 4.2 Riktlinjer för ny handläggnings- och beslutsordning

##### **Mitt bedömning:**

Nuvarande regelsystem för myndigheternas investeringar i ADB-system ändras så att statsmakternas beslutsunderlag i större utsträckning utgörs av fleråriga planer för administrativ utveckling inom myndigheterna.

Ökad tonvikt läggs på uppföljning (s. k. efterstudier) av gjorda ADB-investeringar. Vidare markeras skillnaden mellan investeringar som syftar till oförändrad eller höjd ambitions- eller kostnadsnivå och investeringar av rationaliseringskaraktär.

##### **Statskontorets förslag:**

Statskontoret föreslår att ett styrsystem inom statsförvaltningen utformas i vilket investeringsbeslut och andra ställningstaganden tas på grundval av myndighetsvisa övergripande och långsiktiga planer för den administrativa utvecklingen (AU) i samband med budgetprocessen och där resultatredovisning, genom bl. a. efterstudier, utgör en viktig del. Statskontorets förslag överensstämmer i huvudsak med mitt.

##### **Remissinstanserna:**

Samtliga remissinstanser ansluter sig till den helhetssyn som statskontorets förslag bygger på. Även i övrigt godtas grundprinciperna för det föreslagna styrsystemet av en stor majoritet av remissinstanserna. Ingen remissinstans avstyrker förslaget till styrsystem som helhet. Däremot framförs invändningar mot enskildheter i förslagen från flera remissinstanser, och även i övrigt framförs synpunkter och kommentarer till systemets utformning och de förväntade resultaten av planeringen.

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen i rapporten om en treårig AU-planering, och med strategiska planer på mellan 5–10 års sikt. Några instanser har dock vissa invändningar eller alternativa förslag.

Förslagen tillstyrks av bl. a. riksförsäkringsverket, riksskatteverket, universitets- och högskoleämbetet, arbetsmarknadsstyrelsen, lantmäteriverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelsen i Kronobergs län. TCO-S. Överbefälhavaren anför att det kan diskuteras om inte treåriga planer är en alltför kort tid. Försvaret har fem års tidsperspektiv i rationaliseringsplanerna. Arbetarskyddsstyrelsen i frågasätter dock AU-strategien med en planeringshorisont upp till 10 år. (Se DsC 1985:9 s. 31–54).

**Bakgrund och skälen för min bedömning:***Erfarenheter av nuvarande ordning*

De nu gällande reglerna om handläggningen av ADB-frågor i statsförvaltningen som finns intagna i *förordningen (1981:266) om investeringar i statliga ADB-system*, syftar i första hand till att ge regering och riksdag möjlighet att i ett tidigt skede påverka större ADB-investeringar och därmed inriktningen av ADB-användningen i statsförvaltningen. I huvudsak har detta syfte uppfyllts. Vidare har systemutvecklingsarbetet på myndigheterna förbättrats och beslutsunderlagets kvalitet ökat.

Den systemutvecklingsmodell som anvisas i förordningen tillkom främst för att man skulle kunna styra de relativt stora system som byggdes under 1970-talet. Den tekniska utvecklingen har emellertid medfört att förordningen synsätt i vissa delar inte längre är tillämpligt.

Svårigheter föreligger att förena systemutvecklingsmodellen med nya metoder för t.ex. prototyputveckling och användarutvecklade tillämpningar. Förordningen förutsätter vidare att beslut fattas om ett system i taget. Den understödjer därför inte långsiktig planering eller nya sätt att använda och integrera ADB-tekniken i verksamheten. Den ger inte heller möjlighet till överblick över myndighetens olika rationaliseringsinsatser. Antalet enskilda prövningstillfällen för större och viktigare ADB-investeringar ökade i och med förordningens tillkomst. I förordningen föreskrivs regeringsbeslut för större ADB-investeringar vid tre tillfällen under utredningens gång. Dessutom kan regeringsbeslut även bli aktuellt i samband med upphandling av utrustning.

Antalet prövningstillfällen påverkar den sammanlagda beslutstiden för varje projekt. Långa väntetider uppfattas på myndigheterna som mycket betungande; det skapar osäkerhet och försvårar myndigheternas planering.

Det finns i dag i förordningen ett krav på att myndigheterna skall göra systematiska utvärderingar av investeringar i ADB-system i form av *efterstudier* senast två år efter driftsstart. Erfarenhetsinsamling i form av efterstudier har hittills emellertid endast gjorts undantagsvis. Behovet av efterstudier är dock stort. Det visas inte minst av att ett flertal efterstudier nu pågår eller planeras inom statsförvaltningen. Inom försvaret har efterstudier byggts in i ADB-planeringssystemet.

Statsförvaltningens resurser för efterstudier av ADB-investeringar är i dag knappa. Genomförandet av enskilda efterstudier kan därigenom komma att behöva vägas mot kravet på resurser till fortsatt utveckling. Detta talar för att efterstudiernas ambitionsnivå bör anpassas till de krav som i varje situation kan bedömas vara viktigast.

Investering i och drift av rationaliseringsåtgärder *finansieras* på olika sätt i statsförvaltningen. För civila myndigheter gäller t.ex. att inköp av



persondatorer och skrivautomater beslutas av myndigheten och finansieras via det egna driftsanslaget, dvs. förvaltningsanslaget. Inköp av övrig datorutrustning och programvara finansieras över det centrala reservationsanslaget Anskaffning av ADB-utrustning. Myndigheterna erlägger därefter till statskontoret årliga avgifter som beräknas med hjälp av statens avkastningsränta, en beräknad livslängd samt en viss administrationskostnad. Övriga investeringar i anslutning till ADB-investeringarna eller av allmän rationaliseringskaraktär, exempelvis programvara, utbildning och organisationsförändringar finansieras som särskilda engångsanvisningar eller över de ordinarie driftsmedlen.

Dagens ordning beträffande finansieringen är i vissa avseenden inte tillfredsställande. Rationaliseringen kan medföra stora investeringsbehov utöver den tekniska utrustningen. Dessa kan inte täckas av det centrala reservationsanslaget och kan därigenom normalt inte heller periodiseras över investeringens ekonomiska livslängd. Rationaliseringen riskerar på detta sätt att bli "ojämnt" genomförd – viktiga åtgärder t.ex. utbildning, systemanpassning eller rekrytering får inte tillräckliga resurser.

Ett annat problem är att rationaliseringseffekten av genomförda investeringar inte kan särskiljas i det generella driftsanslaget. Det är således svårt att bedöma om enskilda investeringar i besparingssyfte haft avsedd effekt. Rationaliseringen ger – många gånger – följaktligen inte någon direkt besparingseffekt på myndighetsanslaget.

De nuvarande formerna för styrning av statliga ADB-investeringar är enligt min mening inte samordnade på ett tillfredsställande sätt. Reglernas komplexitet, detaljstyrning och uppdelningen på olika finansieringsformer minskar statsmakternas möjlighet till överblick och styrning i de viktigaste avseendena över myndigheternas ADB-användning. Vidare omfattar styrningen i princip endast större och viktigare ADB-investeringar. Detta innebär t.ex. att anskaffning och användning av, bl.a. persondatorer är undantaget från styrningen.

Behovet av övergripande och långsiktig AU/ADB-planering, såväl till grund för myndigheternas AU-åtgärder som till grund för regeringens och riksdagens översikt och insyn, är således stort.

#### *Ny styrform*

Skälen för att nu pröva en mer resultatorienterad styrform för AU-åtgärder med åtföljande delegering av befogenheter till myndigheterna är starka och stämmer överens med huvudlinjerna i regeringens skrivelse (1984/85: 202) om den offentliga sektorns förnyelse. En ny styrform ställer emellertid nya krav på såväl myndigheterna som på regeringskansliet.

Budgetdialogen mellan departementen och myndigheterna kring målen, inriktningen och omfattningen av den administrativa utvecklingen med utgångspunkt i myndigheternas verksamhet måste utvecklas och fördjupas. Detta innebär en förändring av departementens hittillsvarande sätt att

arbeta med AU-frågor. Särskilt viktigt är att betona ADB som ett medel för att nå de uppställda målen för verksamheten. Till en del ställs härvid nya krav på kompetens och arbetsrutiner. Å andra sidan bör inte de tekniska och ekonomiska överväganden göras så detaljerat som enligt nuvarande regelsystem. AU-verksamhetens inriktning i stort och överensstämmelsen med verksamhetsutvecklingen vid myndigheterna kommer i stället att stå i centrum.

Myndigheterna behöver anlägga ett längre tidsperspektiv vid planeringen av AU-åtgärder än vad det nuvarande ettåriga anslagssystemet i första hand inbjuder till. Målen för AU-arbetet inom myndigheten måste formuleras i långsiktiga strategier och fleråriga planer och redovisas på ett sätt som möter regeringens och riksdagens behov av information. En viktig fråga är också realiseringen av myndigheternas rationaliseringsvinster.

Vissa samordningsinsatser och olika former av stödinsatser av expertorgan kommer även fortsättningsvis att fylla en viktig funktion. De stödjande insatserna bör i första hand inriktas mot metodstöd, utformning av modeller och anvisningar samt utbildning. I vissa fall kan direkt medverkan från och samråd med statskontoret vara lämplig vid utformningen av AU-strategier och AU-planer samt i övrigt utvecklingsarbete.

Statskontoret bör ges en särskild roll för att verka för en enhetlighet genom tillämpning, och i nödvändig utsträckning, utformning av standards.

Jag anser därför att åtgärder bör vidtas i riktning mot att statsmakternas ställningstaganden tillmyndighets- eller verksamhetsvisa AU-investeringar grundas på mer övergripande och långsiktiga AU-strategier och fleråriga AU-planer. En utgångspunkt skall vara att det stora flertalet myndigheter på sikt bör upprätta strategier och planer som grund för sin systemutveckling och andra AU-insatser. Utvärdering av planerade och genomförda åtgärder genom efterstudier kommer därvid att få en ökad betydelse. De bör ingå som en naturlig del i myndigheternas resultatuppföljning och resultatanalys. Efterstudier utgör en viktig del av beslutsunderlaget vid omprövningar av gällande AU-strategier och revidering av AU-planer.

### *Försöksverksamhet*

Statskontoret föreslår i sin rapport att en försöksverksamhet snarast inleds med AU/ADB-planer m. m. som instrument för statsmakternas styrning av och dialog med myndigheterna i investerings- och utvecklingsfrågor inom området.

Jag avser således att ta initiativ till att en sådan försöksverksamhet snarast inleds. AU-strategier och AU-planer skall därvid utgöra grund för en dialog med myndigheterna i investerings- och utvecklingsfrågor inom området och vara instrument för statsmakternas styrning. Försöken skall bedrivas i syfte att pröva och precisera utformningen av det beslutsunderlag som statsmakterna bör kräva, arbetsrutinerna både vid myndigheterna

och inom regeringskansliet samt formerna för utvärderingar av myndighetens verksamhet. Jag avser också att återkomma till regeringen med förslag om uppdrag till statskontoret att i anslutning till försöksverksamheten ytterligare utveckla och pröva metoder för utarbetandet av AU-strategier och AU-planer samt utarbeta vägledning för innehållet i dessa.

Försöksverksamheten bör även gälla förbättrade rutiner för återbetalning av investeringsmedel och beaktande av rationaliseringseffekter vid budgeteringen av myndigheterna samt eventuella försök med nya finansieringsformer. Dessa frågor fordrar dock ytterligare beredning inom regeringskansliet. Denna bör ske med bistånd av RRV och statskontoret. Sambandet med budgettekniska frågor i övrigt måste särskilt beaktas. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen nyligen givit RRV i uppdrag att utreda möjligheterna att överföra medel mellan budgetår för främst förvaltningsanslag. I uppdraget ingår att även studera lämpligheten av att koppla en kreditmöjlighet till anslaget.

Det inom statskontoret pågående arbetet med att mer utförligt beskriva modellen för efterstudier utgör en viktig del av erforderligt metodstöd. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om vilka organisationer som bör ges i uppdrag att efter behov ta initiativ till och utföra efterstudier.

I första hand bör myndigheter som redan i dag har eller planerar AU/ADB-strategier och -planer delta i försöken. Dessa myndigheter bör undantas från gällande handlägningsordning. Resultatet av försöken kommer att tillsammans med övriga överväganden kring styrningen av myndigheternas verksamhet ligga till grund för vilka ytterligare åtgärder som bör vidtagas inom detta område. Lämpliga myndigheter att delta i försöken bör alltså vara samma myndigheter som skall ingå i den försöksverksamhet med bl. a. ökad långsiktighet i budgetarbetet som aviseras i regeringens skrivelse (1984/85: 202) till riksdagen om den offentliga sektorns förnyelse.

Jag har i dessa frågor samrått med chefen för finansdepartementet.

Som jag tidigare berört är utbildningsfrågorna av central betydelse. Det är därför av stor vikt att utbildningsinsatser som tar sikte på den nya styrningen av ADB-användningen inom statsförvaltningen genomförs den tid som försöken pågår. I olika utbildningssammanhang, t. ex. i ledningsutvecklingen liksom i seminarier och utbildning som olika organ inom den statliga sfären anordnar, bör man verka i denna riktning.

För myndigheter som inte omfattas av försöksverksamheten gäller tills vidare förordningen om investeringar i statliga ADB-system i nuvarande utsträckning. Frågor om avsteg från gällande systemutvecklingsmodell prövas då i varje enskilt fall. I samband med beslut om enskilda ADB-system enligt handlägningsordningen bör uppmärksamheten på myndigheternas övriga åtgärder inom AU-området generellt ökas. Inför ett beslut om en förstudie bör bl. a. prövas om föreslaget system kan utvecklas isolerat eller om krav på utarbetande av AU-strategier och AU-planer bör ställas innan beslut om genomförande av huvudstudie tas.

## 5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att  
*dels* godkänna att datamaskincentralen för administrativ databehandling ombildas till ett aktiebolag.

*dels* godkänna riktlinjerna för att en myndighet inrättas med uppgift att svara för huvudmannaskapet för det statliga person- och adressregistret (SPAR).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om statsförvaltningens användning av ADB m. m.

## 6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och ändamål som han har hemställt om.

**DAFA-utredningens betänkande (Ds C 1985: 1) DAFA – myndighet eller bolag?****Remissinstanserna**

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern, datainspektionen, riksskatteverket, näringsfrihetsombudsmannen, centrala studiestödsnämnden, statskontoret, riksrevisionsverket, datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), statens arbetsgivarverk, statens löne- och pensionsverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, Stockholms universitets juridiska fakultet, data- och offentlighetskommittén, Centralorganisationen SACO/SR, TCO:s statstjänstemanna-sektion (TCO-S), Statsanställdas förbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges Advokatsamfund, Svenska revisorssamfundet och Föreningen Auktoriserade Revisorer (gemensamt), Sveriges Direktreklamförening.

Dessutom har inkommit yttrande från riksarkivet. Genom länsstyrelsernas organisationsnämnd har inkommit yttrande från länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. DAFA har till sitt yttrande fogat yttrande från personalorganisationerna vid myndigheten. TCO-S har bifogat yttrande från Statstjänstemannaförbundet. Centralorganisationen SACO/SR har bifogat yttrande från JUSEK.

## Bilaga 2

**Sammanfattning av statskontorets förslag i rapporterna (Dnr 489/84-5) "Planer för administrativ utveckling och ADB-användning" samt (Dnr 490/84-5) "Efterstudier av statliga ADB-investeringar"**

Statskontoret föreslår att ett styrsystem inom statsförvaltningen utformas i vilket investeringsbeslut och andra ställningstaganden tas på grundval av myndighetsvisa övergripande och långsiktiga planer för den administrativa utvecklingen (AU) i samband med budgetprocessen och där resultatredovisning, genom bl. a. efterstudier, utgör en viktig del.

Utredningsförslagen har karaktären av riktningangivelse för utvecklingen av ett styrsystem för AU-åtgärder och har inte preciserats i alla detaljer. Statskontoret anför att det arbete som pågår inom regeringskansliet och verksamhetskommittén (C 1983: 04) rörande flexibelt utnyttjande av anslagsmedel, längre tidsperspektiv i budgetbehandlingen m. m. har direkt betydelse också för styrning och handläggning av AU-investeringar liksom frågor rörande finansieringsformer, förhållandet mellan regeringen och myndigheterna samt de centrala rationaliseringsorganens framtida organisation och uppgifter. Ställningstaganden som kunnat utgöra förutsättningar för statskontorets utredningsarbete har således inte förelegat i vissa centrala frågor.

Utgångspunkten för förslaget om ny handläggnings- och beslutsordning är att en helhetssyn skall tillämpas vid bedömning av ADB-investeringar. Denna helhetssyn förutsätter att informationssystem- och kommunikationssystemutveckling inte avskiljs från den administrativa utvecklingen i övrigt, dvs. organisationsutveckling och personalutveckling. Myndigheternas planering bör avse hela AU-området och utgå från verksamhetens krav.

Förslaget innebär att AU-investeringar och därmed även ADB-investeringar regelmässigt bör behandlas i samband med att statsmakterna tar ställning till myndigheternas anslagsframställning, dvs. i budgetprocessen. Myndighetens redovisning i anslagsframställningen bör utgöras av utdrag ur och sammanställningar av myndigheternas strategier och planer. Av särskild vikt är redovisningen av effektbedömningar och lönsamhetsbedömningar samt målbeskrivningar. Myndigheterna skall också beskriva hur och i vilken takt eventuella rationaliseringsvinster skall realiseras. Vidare avses myndigheterna stämma av och eventuellt redovisa uppnådda resultat vilket förutsätter att myndigheterna gör egna utvärderingar av sin verksamhet (löpande uppföljning, egna efterstudier vid behov). Även resultatet av efterstudier kan redovisas i anslagsframställningen.

Myndigheterna behöver i sin planering anlägga ett längre tidsperspektiv än vad nuvarande årliga anslagssystem ger anledning till. Investeringsbesu-

ten gällande AU föreslås därför avse treåriga planer. Genomförda rationaliseringsinvesteringar bör resultera i framtida minskade resursbehov och återverka på driftsanslagen under ett antal följande budgetår.

I utredningssförslaget har förutsatts att den civila statsförvaltningens (exklusive affärsverkens) inköp av generell ADB-utrustning även fortsättningsvis finansieras över det av statskontoret administrerade centrala reservationsanslaget Anskaffning av ADB-utrustning. Anskaffning av utrustning får dock inte betraktas som en avgränsad aktivitet skild från utvecklingsarbetet eller planeringen i övrigt.

I utredningen framhålls också regeringens och riksdagens möjlighet att för projekt som är av särskilt intresse föreskriva särskilda beslutstillfällen eller redovisningar liksom att de centrala rationaliseringsorganen kan utnyttjas för samråd eller som remissinstans i samband med myndigheternas utformning av AU-strategier och -planer eller under systemutvecklingsarbetets gång.

En minskning av den detaljregleringen från centralt håll och ökning av delegering av beslut beträffande ADB-användning innebär att beslut sprids ut i organisationen och att överordnade mål bryts ned, omformuleras och tolkas på olika nivåer. Behovet av samordning och målformulering ökar därmed. Kunskap om förändringarnas effekter på sikt måste då öka för att beslutsfattare på central nivå skall kunna bedöma om överordnade mål och långsiktiga strategiska effekter uppnåts. Denna kunskap måste bygga på olika former av informationsåterföring, varav efterstudier är en.

Statskontorets förslag beträffande efterstudier syftar till att möjliggöra en kontroll av måluppfyllelse, bl.a. lönsamhet av genomförda ADB-investeringar. Förslaget innebär att efterstudier av ADB-investeringar utgör både ett styrmedel, som kan utnyttjas vid statsmakternas önskade styrning av ADB-användningen i statsförvaltningen, och en källa till kunskaps- och erfarenhetsökning.

En viktig princip är att efterstudierna så långt som möjligt integreras med myndigheternas administrativa utvecklingsarbete.

Efterstudier som utförs på begäran av statsmakterna bör utföras under ledning av en fristående organisation i samarbete med myndigheten. Vidare kan myndigheter med ansvar för särskilda områden som påverkas av ADB-utnyttjande initiera särskilda studier vid behov.

Andra former för utvärderingar, bl.a. myndigheternas egen uppföljning av verksamheten, revisioner m.m. har också stor betydelse för AU-arbetet.

Statskontoret medverkar redan i dag vid myndigheters utformning av AU-strategier och AU-planer och bedriver metodarbete inom området. Metodarbetet syftar till att ge vägledning för myndigheternas arbete i dessa avscenden. Statskontoret finner det angeläget att fortsatt och utökat stöd ges inom området.

En styrning av AU-investeringarna enligt den angivna inriktningen krä-

ver även insatser för kompetensuppbyggnad såväl på myndighetsnivå som inom departementen. I den pågående ledningsutvecklingen inom statsförvaltningen och genom seminarier m.m. kan dessa behov tillgodoses.

Statskontoret föreslår att en försöksverksamhet snarast inleds med AU-strategier och AU-planer som styrinstrument för statsmaktens styrning och dialog med myndigheterna i investerings- och utvecklingsfrågor inom området. En sådan försöksverksamhet bör omfatta ca fem myndigheter och departement. Myndigheterna bör vara av varierande storlek och struktur.



**Statskontorets rapporter (Dnr 489/84-5) "Planer för administrativ utveckling och ADB-användning" samt (Dnr 490/88-5) "Efterstudier av statliga ADB-investeringar"**

**Remissinstanserna**

Efter remiss har yttranden över rapporterna avgetts av kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen, överbefälhavaren, försvarets rationaliseringsinstitut, riksförsäkringsverket, vägverket, trafiksäkerhetsverket, riksskatteverket, universitets- och högskoleämberet, centrala studiestödsnämnden, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, centralnämnden för fastighetsdata, statens lantmäteriverk, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån, datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), statens arbetsgivarverk, statens löne- och pensionsverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI), sårbarhetsberedningen (Fö 1981:02), datadelegationen (B 1980:03), Centralorganisationen SACO/SR, TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S).

Genom länsstyrelsernas organisationsnämnd har inkommit yttrande från länsstyrelsen i Kronobergs län. Centralorganisationen SACO/SR har bifogat yttrande från JUSEK.

**Innehåll**

Proposition .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Utdrag ur regeringsprotokoll den 6 juni 1985 .....	2
1 Inledning .....	2
2 Statlig databehandling .....	4
2.1 Bakgrund .....	4
2.1.1 Nuvarande regler m.m. för datordrift, systemutveckling och upphandling .....	5
2.1.2 Centrala stödfunktioner .....	7
2.2 Nya förutsättningar .....	7
2.2.1 Decentraliserad system- och datakraftstruktur .....	8
2.2.2 Särskilda frågor rörande högskolesektorn .....	10
2.2.3 Teknikupphandling inom dataområdet .....	11
2.2.4 Sårbarhetsfrågor .....	13
2.2.5 Personalutveckling och utbildning på ADB-området .....	14
2.3 Datatjänster på uppdrag .....	16
3 Aktivare statlig informationsförmedling .....	25
4 Gemensam verksamhets- och AU/ADB-planering .....	30
4.1 Översyn av nuvarande regelsystem .....	30
4.2 Riktlinjer för ny handläggnings- och beslutsordning .....	31
5 Hemställan .....	36
6 Beslut .....	36
<i>Bilaga 1</i> DAFA-utredningens betänkande (Ds C 1985: 1) DAFA – myndighet eller bolag? Remissinstanserna .....	37
<i>Bilaga 2</i> Sammanfattning av statskontorets förslag i rapporterna (dnr 489/84-5) "Planer för administrativ utveckling och ADB-an- vändning" samt (dnr 490/84-5) "Efterstudier av statliga ADB-investeringar" .....	38
<i>Bilaga 3</i> Statskontorets rapporter "Planer för administrativ utveck- ling och ADB-användning" samt "Efterstudier av statliga ADB-investeringar" remissinstanserna .....	41