

Motion**1982/83:43****Göthe Knutson****Samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet (prop. 1982/83:3)****Samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet (prop. 1982/83:3)**

Den riksdagsman som intresserar sig för datapolitik möter, förutom sakområdets egna snårigheter, oförutsedda problem i riksdagens interna hantering av datapolitiska frågor. I anslutning till vårens datapolitiska proposition (prop. 1981/82:123) pekade jag på att ledningsorganet för rättsväsendets informationssystem bör avskaffas då dess existens beror på ett äldre synsätt som nu i enighet övergivits. Mitt förslag mötte då invändningen att jag då inte motiverat under den allmänna motionstiden med avslag på anslaget till ledningsorganet. Men det kan mycket väl förhålla sig så inom datapolitiken att ett sakförhållande kan vara datapolitiskt olämpligt utan att för den skull samtidigt också vara fel ur samtliga andra tänkbara aspekter. Det är ofta svårt att hantera ett förhållande i gränsskiktet mellan datapolitiken och det aktuella fackområdet.

Den som söker föra datapolitik får bereda sig på att tidpunkt och debattbakgrund i högsta grad avgör ödet för datamotionerna. Vägen genom riksdagen kan endast delvis förutses. Om vi skall ha en datapolitik – och svaret blev ju jakande i vårens riksdagsbeslut – måste vi så småningom få något slags intern handläggningsordning i riksdagen hur utskotten fördelar dessa frågor. Talmanskonferensens utredning om utskottsindelning och ärendefördelning (förslag 1981/82:22) noterar hur exempelvis ekonomiska förslag råkar ut för samordningsproblem, men förbiser att datafrågor ofta gör detsamma.

Frågan om socialförsäkringens datasystem illustrerar väl svårigheterna. Socialförsäkringsutskottet kan lägga betänkanden om både reformplaneringen, lagar i följd av denna och principbeslut om datorisering. Vissa konsekvenser som köp av datorutrustning och nya maskinhallsbyggnader i Sundsvall betraktas som konsekvensbeslut; finansutskottets betänkanden om dessa väcker sällan uppmärksamhet. Det har dock någon gång gnisslat när dessa förmenta konsekvensbeslut råkat komma först och således bundit upp riksdagen. Och en gång monterade riksförsäkringsverket in en dator innan ens regeringen hunnit ta ställning till om den alls skulle anskaffas. Men sådana missar spelar ändå ingen större datapolitisk roll: regeringen är inte bunden till att disponera beviljade beställningsbemyndiganden för datorut-

rustning just hos riksförsäkringsverket ens när det anges i propositionstexten.

Socialförsäkringens gamla och nya datasystem är också en decentraliseringsfråga, varför civilutskottet kommer i fråga. Såvitt kunnat utrönas, har utskottet hittills inte blivit tillfrågat. Skatteutskottet har flera gånger inhämtat dess synpunkter om datapropositioner i motsvarande situationer.

Konstitutionsutskottet är också aktuellt. Visserligen har integritetsdebatten dämpats, men de i stort sett bortglömda offentlighets- och sekretessfrågorna har i stället kommit till. Också här har skatteutskottet inhämtat yttrande i motsvarande situation.

Socialförsäkringsutskottet har således hittills inte utnyttjat riksdagens interna möjligheter till genomlysning av sitt sakområdes datafrågor med hjälp av andra utskott.

Någon avstämning mellan "socialförsäkringsutskottets datapolitik" och "finansutskottets datapolitik" har inte förekommit.

Min datamotion 1981/82:2045 i våras hade ett avsnitt om socialförsäkringens datasystem vars situation enligt en samfällad datapolitisk opinion utgör själva huvudtesten i vår förmåga att styra den snabba datatekniska utvecklingen. Med "vår" avser jag parlamentariker – ämbetsmäns och datateknikers förmåga att styra detta område är uppenbar utan test. Som denna del hamnade hos finansutskottet som inte tog något egentligt ställningstagande återkommer jag med synpunkterna i mer genomarbetad form.

Myndigheters datasystem återspeglar lagarna

För att underlätta för läsarna vill jag inledningsvis påpeka att min utgångspunkt är att jag tolkar regeringsformens uttryck att "den offentliga makten utövas under lagarna" som att även försäkringskassornas datasystem skall konstrueras under lagarna. Detsamma gäller utformningen av riksförsäkringsverkets organisation. En så radikal omstöpning av lagarna som denna proposition föreslår medför därför enligt mitt sätt att se automatiskt krav på en analys av denna förändrings påverkan av datasystem och organisation.

Socialdepartementets socialförsäkringsenhet har legat på tre propositionsutkast som hör samman: den nu lagda om SSU-utredningen, den om ett nytt datasystem enligt ALLFA-kommittén, den om riksförsäkringsverkets organisation enligt översynsutredningen. Dessa tre borde ha kommit samtidigt, då de bildar tre sidor av samma grundläggande socialförsäkringspolitik.

Jag invänder inte mot den nu lagda propositionens huvudförslag att ersätta många sorters bidrag med fyra. Denna motion innehåller inget avslagsyrkande. En förändring inom ett svåröverblickbart område måste få inledas på detta sätt: man kan inte som första åtgärd ropa på "bevis" att just denna

variant oomtvistligt slår ut alla motalternativ. Snarare är det bra att det finns ett arbetsalternativ som utgångspunkt; vi bör inte utesluta förbättringar i det. Den politiska tanken är rimligen den att ett system så snårigt att det motverkar fortsatt reformverksamhet måste förenklas till lagar och datasystem, medan själva antalet nya bidrag inte fryses alltför hårt, även om detta antal bör vara litet.

Tidigare generationer socialpolitiker har allt efter situationen infört små och stora reformer utan att så noga hålla reda på någon ovillkorlig formell samordning. Vi själva har gjort detsamma – vi kan ju se på ett exempel som det statskommunala bostadsbidraget där administrationskostnaden nådde upp till halva det utbetalade beloppet. Nästa generation kommer att införa nya bidragsformer, men det är först under deras tid denna propositions förslag får full verkan. Kort sagt: om vi nu 1982 planerar för fyra bidragsformer år 2000, lär antalet ändå då vara större. Vem vet, kanske den enda fungerande spärren mot nya socialpolitiska reformer är den vi nått nu: överblickbarheten. Vi har ingen rätt att binda upp nästa generation parlamentariker eller kommande folkopinioner från att införa nya reformer – små eller stora.

Nu kan läsaren invända: som tur är *kan* vi inte binda upp nästa generation parlamentariker även om någon skulle vilja. Fel, det går visst, fastän inte genom lagstiftning. Lagar kan ändras. Orörligheten kommer genom de datasystem som återspeglar lagarna. Om de utformas statiskt binder vi lätt upp nästa generation, för även om alla datasystem kan ändras rent tekniskt, uppkommer lätt spärrear ekonomiskt. Det är ju precis det som hänt med det nuvarande systemet på riks försäkringsverkets tekniska byrå i Sundsvall. Det inte bara spärrear förändringar – det har skapat en kö av mindre delreformer som står på tur och väntar därför att systemet tekniskt och ekonomiskt inte tål att byggas ut.

Bedömningen av den nu lagda propositionens förslag måste ta med faktorer som, så vitt jag kan se, förbises i texten. All förenkling är inte nödvändigtvis god, den är inget självändamål. Det nu havererade datasystemet började på 1960-talet nog så enkelt med att endast datorisera sjukpenningsutbetalningarna. Det vi 1982 tycker ser enkelt och ändamålsenligt ut kan på samma sätt verka olämpligt och reformhämmande år 2000.

Enligt min mening borde i stället det övergripande kravet vara förändringsbarhet, följsamhet. Vi vill inte nu 1982 ta beslut som våra efterträdare år 2000 inte kan acceptera. Denna egenskap är som krav rent trival för dagens datatekniker; de kallar den på sin rotväliska för "openended design". Vi får inte, än en gång, låta riks försäkringsverket manövrera oss – självklart oavsiktligt hittills – in i den situationen att vi binds till att avstå från goda socialpolitiska reformer under så lång tid som ett decennium eller mer. Handlingsfrihet är huvudmålet – eller borde vara det – för:

1. denna proposition om samordning,
2. den ännu inte lagda ALLFA-propositionen,

3. den heller inte lagda propositionen om riksförsäkringsverkets organisation.

Debatten kring dessa förslag har kretsat kring medlen att uppnå målen: en minskning från 42 till några få bidragsformer är ett utmärkt *medel*, sannolikt nödvändigt för att återskapa en överblick över en lag- och datateknisk snårskog. En förenkling till en enda inkomstberäkningsprincip ger sannolikt minskad byråkrati; den kan genomföras omedelbart även i 42-alternativet. En decentralisering till kassorna av all datadrift och åtskillig systemutveckling är också endast ett *medel*, som sannolikt måste genomföras. Men jag är, vilket jag återkommit till i flera olika sammanhang, ingen dogmatisk datadecentralist. Om någon kan visa att ett jättesystem i Sundsvall alltfort ger samma flexibilitet i lokal systemanpassning och politiskt reformarbete som 26 lokalt utplacerade datorer så godtar jag alternativet. Men ingen har visat detta, och då får jag som lekman ta ställning mellan de olika datateknikerfalangerna: jag tror att många mindre datorer ger större flexibilitet värd den något högre kostnaden, och jag tror inte något totalt centraliserat drift- och systemansvar motsvarar kraven för år 2000.

Vi närmar oss nu kärnan i den oupplösbara relationen politik-lagar-datasystem: datateknikerna blir alldeles vilsna om vi endast ospecificerat kräver "flexibilitet". Det går att få till extra kostnad. Det är endast viss flexibilitet vi är intresserade av, inte den totala. Vi – riksdagen – måste så gott det går försöka beskriva vilken det är. Min tolkning är följande: vi – riksdagsmännen – vill varken binda oss eller nästa generation till den nuvarande strukturen. Vi vill ha "moduler" – det finns inte bättre ord – som kan flyttas omkring mellan huvudmän. Jag anser exempelvis att den borgerliga linjen för den allmänna arbetslöshetsförsäkringens huvudmannaskap ger en god lösning, men det innebär ju inte nödvändigtvis att jag utesluter framtida modifieringar baserade på erfarenhet. I så fall innebär begreppen flexibilitet och "openended design" att arbetslöshetsförsäkringen skall vara en egen modul när det gäller lag, datasystem och helst datorer. I så fall behövs det inte så hårda motsättningar just nu, för det kommer att gå att ändra eller flytta denna modul.

Men om vi nu låser utvecklingen beträffande arbetslöshetsförsäkringens huvudmannaskap eller de fyra huvudbidragsformer propositionen föreslår, då blir det naturligtvis konfrontation: låsningar bortåt år 2000 är faktiskt "värda" det. Graden av denna medvetna, omedvetna eller obefintliga låsning framgår inte av vare sig proposition eller SSU-utredningen; eller exaktare: riksdagen vet inte om den nu ombeds låsa sig för ett senare kanske oönskat datasystem på samma sätt som det nu havererade centrala 1960-tals-systemet tillkom efter ett principbeslut vars inbyggda bindningar förvisso förbigick riksdagen.

För min del menar jag att åtminstone modulerna allmänt barnbidrag och allmän folkpension bör vara fristående till lag och datasystem. Deras karaktär av enkla endast åldersberoende, inte behovsprövade rutiner utan

sekretessproblem gör det alternativet väl så bra som varianten att baka in dem bland mycket ömtåligare beslut. Sex bidragsformer kan alltså vara väl så enkelt och överblickbart som fyra. Dessutom tillkommer sårbarhetsaspekten, som jag av utrymmesskäl annars gått förbi: genom att behålla dessa som fristående moduler kan just dessa få den nödvändiga högre uthålligheten i fredskriser och krig.

Lågsiktiga bindande upphandlingsbeslut

Jag pekade på två viktiga pågående upphandlingar i motion 1981/82:2405:

Så därför borde det vara möjligt att nå politisk enighet om att det är dags att låta 1979 års beslut träda i kraft. Två aktuella upphandlingar fungerar som tester: rikspolisstyrelsens nya dator, där RPS vill ställa riksdagen inför fullbordat faktum genom att köpa en ny central dator. Polisens databehandling blir alltså centraliserad långt in på 2000-talet trots att polisberedningen vill decentralisera. Den bittra erfarenheten har ju lärt oss att dataansvarsgrensarna bör överensstämma med de normala. Detsamma gäller också för det andra exemplet där riksförsäkringsverket vill börja införa utrustning som av ekonomiska skäl omöjliggör en framtida decentralisering. Verket äskar endast ett enda skivminne och ett nytt databassystem. Det antyder inte ens att totalinvesteringen är mycket större. Det var så riksdagen brukade bli lurad på 1960-talet. Sådana planeringsunderlag borde vara otänkbara numera.

Finansutskottet (FiU 1981/82:34) gav följande besked:

I yrkande 5 begärs att varje beslut om upphandling av dator- och programvaruutrustningar för rikspolisstyrelsens nya dator och varje steg mot konvertering av riksförsäkringsverkets nuvarande datasystem skulle anstå till dess att riksdagen tagit ställning till den principiella framtida utformningen av dessa förvaltningssektors datarutiner.

Utskottet har ingen anledning ifrågasätta att regeringen underställer riksdagen planerade nya och konverterade datasystem i den ordning som riksdagen har fastställt. Innan detta skett bör givetvis inga anskaffningar ske som låser den framtida utformningen av systemen.

Däremot bör den föreskrivna ordningen inte hindra att existerande system underhålls och kompletteras i den utsträckning detta bedöms ekonomiskt rationellt. Yrkandet om särskilt tillkännagivande avstyrks.

Detta daterades den 4 maj 1982. Tre dagar senare visade en notis i Dagens Nyheter hur lite riksdagen fortfarande betyder i datafrågor:

Rikspolisstyrelsen får ett helt nytt datorsystem. Det beslöt regeringen på torsdagen. Kostnaden för det nya systemet är omkring 30 miljoner kronor och det skall vara fullt utbyggt hösten 1983. Redan i sommar påbörjas arbetena. Det nuvarande datorsystemet hos rikspolisstyrelsen installerades 1973. Det har drabbats av många driftsstörningar och inte fungerat tillfredsställande.

Såvitt jag vet har ingen instans reagerat på denna uppenbara avvikelse. Man kan ju som jämförelse fundera på reaktionen om exempelvis kommunikationsdepartementet beslutade lägga ner en järnvägslinje dagarna efter det att trafikutskottet uttalat att det först borde underställas riksdagen.

Till den nytta det kan få, kan jag endast återkomma med oförändrat yrkande om den andra pågående upphandlingen om riks försäkringsverkets datasystem. Det här aktuella förslaget, ömsom kallat DUR II och DO, har genom socialdepartementets socialförsäkringsenhets oföretagsamhet blivit den nödlösning som återstår. Det handlar inte om någon mindre komplettering utan om en ny dator för de nu använda datorprogrammen. Det binder ekonomiskt vårt handlande bortåt 1990-talet och bör enligt min mening underställas riksdagen.

DUR II/DO kan, av dem som ogillar riksdagens inblandning i datapolitiken, lätt beskrivas som ett rent rutinbeslut om också kostnaden närmar sig 100 milj. kr. Jag anser beslutet vara politiskt. Vi har endast två utvägar för att decentralisera de olämpliga centrala statliga systemen inom ramen för budgetsituationen:

1. Låta decentraliseringen ta lång tid, dvs. ta ett politiskt beslut 1982 om ett nytt system som införs minst tio år senare; då nästan försvinner merkostnaden för omkonstruktionen.

2. Vi kan köpa samma sorts datorer för regionerna, i detta fall försäkringskassorna, som nu används centralt; även då minskar omprogrammeringen så att kostnaden blir obetydlig.

Fler ekonomiskt rimliga alternativ finns inte. Socialförsäkringens datasystem kan decentraliseras med båda metoderna. Den ena vägen utesluter inte den andra. Därför ger också det s. k. DUR II/DO-beslutet datapolitiska möjligheter som väl kan inordnas i både önskan om sparsamhet och önskan om en ny dataideologi.

Den provisoriska decentralisering som kommer i fråga är att köpa en lillebror till Sundsvallsdatorerna och placera den i Stockholms län – i Handen exempelvis – för enbart Stockholmskassans databehandling. Denna är ensam om egen intern datakompetens, är den enda som är stor nog både för datortypen och som avlastningsobjekt, och är av allt att döma den enda kassan som accepterar pionjärstatus utan tvekan. Göteborgskassan lär exempelvis ha sina dubier mot att släppa in något så bångstyrigt som en stor dator i sin administration. Statskontoret har mycket översiktligt räknat på kostnaden. I dagens penningvärdes prisläge lär denna komma att uppgå till 30 à 35 miljoner vartill kommer utgifter för lokaler. Investeringen i Sundsvall minskar, men knappast med hela beloppet. Om decentraliseringen "lönar sig" vet ingen på grund av att kalkylerna slentrianmässigt förbiser de mer svåruppskattade fördelarna med datacentralisering.

Kassornas interna konkurrens sägs vara det enda väsentliga argumentet mot att nu börja med Stockholmskassan. Vi borde ha växt ifrån sådana

invändningar: som jämförelse har några av tingsrätterna nu använt datorer i fastighetsregistreringen utan att någon talat om "orättvisor" mot alla övriga, och det är f. ö. inte alltid roligt att vara pionjär. Det jämnar ut sig: om Stockholmskassan får försteg 1982-1992 så hamnar den ju i gengäld efter nästa tioårsperiod. för den lär komma sist i kön för att få det nya datasystem som planeras.

Justitiedepartementets planeringsenhet gjorde några snabba klipp med rikspolisdatorn och ställde finansutskottet och riksdag inför fait accompli - jag hoppas att socialdepartementets socialförsäkringsenhet handlar annorlunda i sin upphandling.

Styrning genom lagstiftningsmakten

Följande avsnitt i min motion 1981/82:2405 handlar också om socialförsäkringen:

En del av förklaringen till att riksdagen hamnat utanför fungerande insyn i den statliga dataanvändningen är att det gäller den verkställande delen av förvaltningen. Regeringen har ett omfattande kontaktnät för det, men det saknar riksdagen, som i stället är orienterad mot bl. a. lagstiftning och uppföljning av lagars verkan.

Det är synd att detta riksdagens sätt att fungera och dess annorlunda uppbyggda kontaktnät inte kommit till systematisk användning. I fall det gäller statliga och kommunala datasystem som styr enskildas angelägenheter borde lagar konstitutionellt sett vara den primära och enda tillåtna metoden för att ge riksdagen både dess inflytande och insyn.

De lagar som fyller detta syfte brukar kallas registerlagar. Vi saknar än så länge dessa på så viktiga områden som uppbördsväsendet, socialförsäkringen, förvaltningsdomstolarnas diariéer och för föreslagna system som basregistret för företag och organisationer och det nya moms-systemet. Dessa registerlagar bör utarbetas. Det är en väsentlig datapolitisk uppgift därför att den mer än någon annan nu aktuell åtgärd återför de hittills nästan okontrollerade systemerna och programmerarna under normala beslutsvägar.

Finansutskottet (FiU 1981/82:34) hade följande mening om detta:

Utskottet får här hänvisa till att dessa frågor helt nyligen varit föremål för riksdagens uppmärksamhet med anledning av proposition 1981/82:37 om offentlighetsprincipen och ADB. Genom en lagändring som träder i kraft den 1 juli 1982 har sålunda fastslagits att myndighet i princip har skyldighet att tillhandahålla beskrivningar av sina ADB-register (KU 1981/82:21). De sålunda fastställda reglerna torde onödiggöra särskild lagstiftning i varje enskilt fall.

Utskottet har hamnat lite snett: registerlagarna, t. ex. skatteregisterlagen, har och får inte ha något med offentlighetsprincipen att göra; det tillhör grundlag. De får heller inte innehålla sekretessregler; dessa får endast förekomma i sekretesslagen. De nämnda beskrivningarna dokumenterar systemen; registerlagarna har en annan uppgift och just den jag anger i

motionen: att lagreglera registerinnehållet i system som rör enskilda förhållande.

När datalagen kom till 1973 ville socialdemokraterna inte låta datainspektionen pröva tillåtligheten av datasystem regering och riksdag beslutat införa. En grupp, bland annat socialförsäkringens register, har blivit bortglömd och saknar än i dag legalt integritetsskydd. Utan registerlag i ryggen får och vill inte datainspektionen utfärda anvisningar med regler för registerinnehåll och samkörningar. Lagen om allmän försäkring säger inget om de tillåtna datatyperna i registren. Enligt min mening har exempelvis noteringarna i sjukförsäkringsregistret sådan betydelse för den enskilde att det uppenbart är fråga om "betungande" offentligt rättslig normgivning som enligt regeringsformen beslutas av riksdagen ensam. Förutom ekonomi förekommer exempelvis markeringar om "ifrågasatt försäkringsmissbruk" osv.

Det nu använda datasystemet för socialförsäkringen har så långt återstående livslängd att vi måste utarbeta en registerlag. För de nya systempropositionen föreslår anser jag det vara självklart.

Registeransvar enligt datalagen

Behovet av en registerlag framgår av det faktum att registeransvaret ännu inte blivit klart definierat trots att systemet varit i bruk i tio år. Jag skrev i motion 1981/82:2405:

Först en detalj som har stor principiell betydelse för datalagen. Sedan lång tid diskuterar riks-försäkringsverket, Försäkringskassese förbundet och datainspektionen vem som är registeransvarig i datalagens mening för sjukförsäkringsregistret. Riksdagen bör ge vägledning, för det gäller val mellan olika synsätt baserade på den policy som bör gälla. Datalagen säger att den är ansvarig som förfogar över registret. Tryckfrihetsförordningen säger att riks-försäkringsverkets datacentrala dataregister inte är allmänna handlingar så länge de endast undergår teknisk bearbetning. Lagen om allmän försäkring slår fast att det är kassorna som skriver in uppgifter i registren. I fallet sjukförsäkringsregistret får riks-försäkringsverket endast anföra besvär hos försäkringsdomstol i de fall verket inte är nöjt med vad som skrivs in. Verksfunktionen som tillsynsmyndighet ger ingen rätt att ändra uppgifterna, tvärtom, det skulle hota rättssäkerheten. Det är alltså uppenbart att endast kassorna har rätt att rätta felaktig uppgift i registret, och därmed kommer kassorna ensamma i fråga som registeransvariga. Det bör klargöras i ett tillägg i lagen om allmän försäkring. För de övriga registren är situationen inte lika klar. Där kan s. k. solidariskt ansvar tänkas, och det ankommer på datainspektionen att besluta om dessa.

Jag föreslår ett provisoriskt tillägg i lagen om allmän försäkring så att datainspektionen får mandat att undanröja den mest iögonenfallande bristen.

Datorplaneringen för resten av 1980-talet

Min motion 1981/82:2405 tog upp några av de vägskalet som finns i planeringen av socialförsäkringens datasystem:

Socialdepartementet skulle ha lagt en egen propositionsbilaga om socialförsäkringens datasystem baserat på ALLFA-kommitténs rapport. Det är det just nu väsentligaste datapolitiska vägskalet. Det är tråkigt att förslag saknas. Denna motion skall inte ersätta denna brist utan endast dra slutsatser dels på basis av vad som står i propositionens övriga bilagor, dels med tanke på budgetsituationen. Resonemanget kan föras rätt långt ändå.

Vi har lärt oss att regelverket styr datasystemet. Invecklat regelverk, dyrt och krångligt system. Förenklingar i regelverket kan ge enorma förenklingar i datasystemet. Skenbart enkla regler i föräldraförsäkringen eller i det nu avskaffade statskommunala bostadsbidraget gav förbluffande dyra och krångliga rutiner. I det sista exemplet låg administrationskostnaden på halva det utbetalade beloppet i ogynnsamma fall.

Om socialdepartementet har den ringaste tanke på att förr eller senare införa en reform baserad på SSU-utredningen – och det har man väl? – kan vi inte konstruera ett nytt datasystem som måste skrotas när dessa nya lagar kommer. Och kom ihåg att lagarna tar längre tid: tio år mot fem år för ett nytt datasystem. Vi kan inte investera i ett nytt datasystem med fem års livslängd.

Snarare måste vi konstruera ett nytt system och nya lagar – de får ju samma livslängd i datorsamhället – för trettio års användning. I drift 1990 fram till år 2020. Vem vågar säga något om den sociala tryggheten år 2020? Riksdagen måste inte bara ställa krav för 1990 utan också, så gott det går och efter bästa gissning, uppställa en ram för vilka ändringar man önskar eller kan tänka sig bortom sekelskiftet. Observera att datateknikerna inte baxnar för sådana krav, datasystem är generella även om de inte godtar vilka som helst. Tar man ett skattesystem i bruk 1979 och hotar med en proms några år senare så vill programmerarna gärna veta så mycket som möjligt om promsen så tidigt som möjligt, hur vagt det än är. De kan ändå göra väsentliga kostnads- och tidsbesparande förberedelser. Men de kan inte trolja hur mycket som helst: SSU är helt annorlunda, dessa förslag kan inte kombineras med de lagar de ersätter.

ALLFA-kommitténs förslag var verklighetsfrämmande på en punkt: de förutsatte att riksdagen skulle slå fast ett genomförandetempo, kosta vad det ville. Det går inte i dagens budgetläge, även om det var en normalmetod på 1960- och 1970-talen.

Försäkringskassorna sköter i dag sin administrativa databehandling utan inblandning av tillsynsmyndigheten, även om de kanske kan få hjälp därifrån. Varje nytt system måste baseras på decentralisering av driften med i stort sett lika system och datorutrustning på varje kassa. Vi har inte råd med andra alternativ. Problemet är att statens styrmedel över de formellt fristående kassorna inte konstruerats för detta. Det kallas i debatten huvudmannaskapsfrågan och ligger utom datapolitiken, men det nya decentraliserade datasystemet förutsätter förändringar. Det har ställt frågan. Riksförsäkringsverket och kassorna kommer inte längre själva i sin interna diskussion, någon slags parlamentarisk lösning måste till. Det kommer inte att gå att konstruera ett nytt datasystem under lugna former om inte den järnhårda styrningen parallellt med den totala friheten kombineras till något nytt.

Vi får i princip tre alternativ:

Alternativ 1: Det nuvarande datasystemet, ibland känt som RAFA, är konstruerat som om kassorna stod i samma relation till riksförsäkringsverket som länsarbetsnämnderna till AMS. Vi drar konsekvensen av det och förstatligar kassorna och kan då omedelbart få vinster av typ förenklingar i regelverken och budgethanteringen. Man kan då tillämpa helt normala statliga regler och inte den snårskog som erfordras därför att kassorna är privata rättsobjekt som endast kan styras genom lag.

Alternativ 2: Vi drar konsekvensen av Försäkringskassoförbundets kompromisslösa decentraliseringspolicy. Denna kommer också klart till uttryck i skrivelser i rena datafrågor. I så fall är den naturliga konsekvensen en anknytning till kommunerna och deras sociala funktion. Också här väntar betydande rationaliseringar därför att den kommunala lagregleringen är så väl inarbetad och mycket enklare jämfört med nyss nämnda snårskog. Dessutom, Försäkringskassoförbundet i all ära, men att ta hand om ett miljarddataprojekt räcker inte dess kansli till. Då krävs både Kommunförbundets och Kommundatas kombinerade kompetens.

Alternativ 3: Försäkringskassorna får fortsätta att vara unika inom förvaltningen, men det krävs då reformer. Staten måste göra klart för sig om den likformighet och järnhårda kontroll det nuvarande datasystemet ger kan försvinna utan att ersättas. Ett decentraliserat datasystem ändrar kanske inte så mycket på fem år eller så, men långsiktigt försvinner dess styrande verkan; det är ju det som är avsikten med datadecentralisering; det var motsatsen som var avsikten bakom det nuvarande systemet. Försäkringskassoförbundet måste rustas upp, och det sker med statligt betalda medlemsavgifter faktiskt, fastän utan statlig kontroll. Förbundet måste få egna dataexperter, liksom de största kassorna. De måste stå på egna ben, inte riksförsäkringsverkets.

Staten måste bestämma sin position. Det är faktiskt det mest akuta problemet i dag inför konstruktionen av det nya datasystemet. Det är svårt att se hur det skall gå till utan en parlamentarisk beredning som utvärderar de tre alternativen mot varandra.

Frågan om det framtida datasystemet mår väl av att konfronteras mot det uppgivna och det faktiska syftemålet med det nuvarande datasystemet. Det utgick ifrån att kontantutbetalningen i kassornas lokalkontor måste fungera väl för att locka de försäkrade till besök, och därmed personlig kontakt med kassan. Därför, sade man 1967, måste systemet vara tekniskt avancerat, s. k. on-line, med en slags bankkassor i datoriserad form. Dessa kassor fanns tidigare; datoriseringen skulle spara personal. Det var den enda beaktansvärda inkomstposten i den kalkyl som då gjordes upp.

Denna del är inte genomförd än på grund av tekniska svårigheter. Vi har i tio år fått bära kostnaden av det alltför avancerade systemet utan att nå den vinst som skulle finansiera denna extra kostnad. Den 18 november förra året upphörde kontantutbetalningen i Stockholm. Det övriga landet kommer att följa efter. När det är dags att äntligen använda systemet för det det är till för, genomförs den billigare och effektivare rationaliseringen att slopa kontantutbetalningen. Det kunde ha gjorts redan 1967, om man då inte lagt så stor vikt vid det personliga besökets betydelse. Detta har ju också ansetts kräva endast folkrörelserekryterad personal. Borgerligt orienterade personer har fått litet inflytande både i kanslierna och styrelserna. Den slopade kontantutbetalningen aktualiserar alltså försäkringskassornas hela samhällsfunktion. Det nya datasystemet kan inte börja byggas förrän konsekvenserna

av den järnhårda styrningen parallellt med den totala friheten blivit utredda i alla aspekter.

Man måste slutligen få åtminstone preliminära beslut om verksamhetens omfång beträffande studiestöd och eventuell utbyggnad med arbetsmarknadsfunktioner.

Finansutskottet ville avvakta bland annat den nu lagda propositionen. Jag skall endast komplettera det långa citatet på två punkter. Riksrevisionsverket har nyligen föreslagit att försäkringskassorna skall gå över till det vanliga statliga redovisningssystemet. Det vore ett stort steg mot förstatligande. Kassan i Stockholm har börjat ta betalt för kopior. Kostnaden kvitteras inte med normala stämpelfrimärken utan med hemmagjorda, så ersättningen kommer knappast in som statligstämpelskatteinkomst. Det vore otänkbart i en statlig myndighet. Kassan tar betalt också för kopior till part vilka annars och enligt normala rättsprinciper skall vara gratis för att parten skall kunna ta till vara sin rätt. Jag tar upp denna detalj om kopiekostnader därför att det ytterligt tydligt illustrerar nackdelen med kassornas karaktär av att vara varken statliga eller kommunala. För stat och kommun gäller glasklara regler. Så länge kassorna är "något tredje" måste vi uppenbarligen räkna med behovet av motsvarande detaljerade lagkomplex för detta tredje, vad det nu är.

Modultänkande och brist på detta

Jag saknar dess värre ett bra exempel från socialförsäkringen, och väljer i stället propositionen 1981/82:118 s. 29 där föredragande statsrådet säger att ett nytt datoriserat basregister för företag "t. v." skall förläggas till SCB och inte till DAFA. Markeringen är nästan omärklig, men får stora konsekvenser om SCB har att iakttäta föreskriften. I så fall måste registret byggas upp som en modul: En separat grupp tjänstemän skall sköta administrationen. Själva registret får inte integreras med andra dataregister, även om det kan köras på samma dator som andra SCB-rutiner. Själva registret får inte integreras med andra dataregister, även om det kan köras på samma dator som andra SCB-rutiner. Själva dataprogrammen måste skrivas med viss försiktighet så att de blir "portabla", dvs. så att den flyttas till en annan myndighet som har annat datafabrikat än SCB. SCB:s datatekniker kan lätt följa dessa krav om de ombeds göra det, men först då. Det är enklare och billigare att integrera hela myndighetens dataverksamhet, och de skall göra det i normalfallet för att sänka kostnaderna. Eller, som jag redan sagt (s. 6), flexibilitet levereras av datateknikerna närhelst vi önskar, men inte gratis och inte utan utpekande av vad vi önskar bevara som framtida möjliga förändringar. SCB har inte tolkat detta korta "t. v." så att särskilda åtgärder skall vidtas: basregistret är redan så integrerat att det finns en ekonomisk spärr mot att så småningom flytta det till annan huvudman.

I socialförsäkringens nya fyra, sex eller flera datarutiner och register får vi

på samma sätt en skala av möjligheter i flexibilitet. Ju större osäkerhet i den socialpolitiska framtidsbilden, desto större anledning att avgränsa en lag med tillhörande datarutin och dataregister till en avskild modul.

Historien om barnbidrag och bidragsförskott är också intressant. Enligt Nils Carlshamre hade Sverige tidigare världens billigaste sociala reform räknat på statens administrationskostnad. Men av principiella skäl överfördes fältadministrationen från kommunerna till försäkringskassorna – en statligt organiserad bidragsform borde ligga utanför kommunerna ansågs det. Sett i perspektiv är resonemanget överraskande då ju inte heller försäkringskassorna är statsmyndigheter. Som kostnad för reformen noterades endast några datorskivminnen för själva barnbidragsregistret – förvisso en felräkning.

Nästa steg blev att försäkringskassorna också tog över bidragsförskottsadministrationen från kommunerna. Då som nu hade barnbidrag och bidragsförskott olika lagar. Riksdagsbeslutet om bidragsförskott nämner inget om att dessa två lagar skall komma att styra ett gemensamt dataregister hos kassorna. Det finns ingen förvarning om denna annorlunda implementeringsprincip, och det framgår inte heller av riksförsäkringsverkets grundunderlag till departementet. Den gemensamma rutinen blev känd först vid driftstarten, och det mest beroende på att kommunernas registerunderlag visade sig vara av usel datakvalitet.

Riksförsäkringsverkets ledning har varit irriterad på den kritik man fått för detta. Till skillnad från synsättet i denna motion menar verket att indelningen i datamoduler får vara fristående från de styrande lagarna, och att särskilt registeruppbyggnaden mest är en teknisk fråga, och en intern myndighetsuppgift. Verksledningen har i ett inlägg – f. ö. författat av nyutnämnde statssekreteraren Sture Korpi – hävdade att man sparade fyra miljoner kronor på det gemensamma systemet, sannolikt beräknat som en skivminnesbesparing. För att nå detta offrade man dels flexibiliteten, dels offentligheten och sekretessen. Barnbidragsuppgifter saknar känsliga data, men inbakade bland bidragsförskottets sekretess och sämre datakvalitet försvinner barnbidragets karaktär av en enkel och ofarlig rutin. Någon registerlag fanns och finns inte som räknar upp de datatyper som hör till de register som förutses i vardera lagen.

Nu är detta ett bra exempel på så sätt att detta faktiskt inträffat, men det är ett dåligt exempel på så sätt att det veterligt inte finns någon socialpolitiker som önskar flytta de två funktionerna från försäkringskassorna. Men låt oss anta det för resonemangets skull: barnbidragen kanske borde återgå till kommunernas socialnämnder på 1990-talet. I så fall gjorde riksförsäkringsverket fel: barnbidrag och bidragsförskott borde ha åtskilts så som lagarna är skrivna. Och dataprogrammen borde ha programmerats försiktigt så de blir portabla, och allra helst borde man ha använt helt egna datorer som kunnat överföras till kommunerna som ett fungerande paket. Vi planerar för datasystem med datorer som kostar mycket mindre jämfört med i dag.

Och för riksdagens del gäller att den nu borde ha fått någons slags analys av vilka delar som nu 1982 bör utpekade som eventuellt tänkbara framtida ändringar i bidragsstrukturen. Inte enbart inom riks försäkringsverkets område utan också inom andra statliga myndigheter och mellan staten och kommunerna. Det blir en viktig del nästa gång regeringen avrapporterar detta reformarbete.

Reformens administration

Enligt riksdagsbeslut 1979 skall partierna få insyn i statens dataverksamhet via representanter i de större projektens styrkommittéer. Enligt synsättet i denna motion kan lagstiftningsarbetet inte skiljas från den efterföljande systemkonstruktionen. De påverkar varandra ömsesidigt, eller bör åtminstone göra det. Propositionens interdepartementala arbetsgrupp följer inte överenskommelsen från 1979 lika lite f. ö. som den i budgetdepartementet utarbetade s. k. generalplanen för socialförsäkringens ADB-verksamhet. Enligt den skall som på 1960-talet datafrågorna skötas utan insyn på verkens tjänstemannanivå. Den återgången till en förlegad policy kan inte accepteras. Reformstyrelsen bör alltså vara en delegation med ett begränsat kansli som övergripande samordnar allt parallellt arbete inom departement, andra kommittéer, myndigheter, Försäkringskassaförbundet och kassorna. Halva arbetet rör lagstiftning, halva systemplanering, varför datadelegationen inte kan fungera för detta. För övrigt lär denna reformstyrelse behövas längre än de tre år eller så som återstår av datadelegationens arbete.

Den s. k. ALLFA-utredningens systemförslag lär vara överspelat med denna proposition. Dess allmänna decentraliseringssträvan är dock ett bestående och viktigt initiativ, men den konkreta utformningen av detta kan knappast få större precision än den allmänna viljeinriktning jag formulerat i punkt 1 f i denna motion. Men en sådan får samtidigt en välgörande effekt på det ständigt pågående systemutvecklingsarbetet: ju längre förvarningstid, desto enklare systemomläggning. Riksförsäkringsverket, statskontoret, försäkringskassaförbundet och kassorna liksom alla anställda behöver och efterlyser denna typ av viljeyttring. Det är en viktig insats både för den föreslagna samordningen och för det pågående vardagsarbetet.

Järnparagrafen

Ovan föreslagna viljeyttring måste kombineras med en ny formulering av den mening i lagen om allmän försäkring som – tolkad på visst sätt i extrem riktning – står som ett allvarligt hinder för decentralisering. Det är den första meningen i 20 kap. 12 §, "järnparagrafen" kallad ibland.

Från början var ju kassorna faktiskt privata juridiska personer där rättsäkerheten garanterades av en förvaltningsmyndighet. Vi har numera lärt oss att en domstolsprövning fungerar bättre, och vi har därför i enighet infört

denna metod som det primära rättsäkerhetskyddet i förvaltningen. Det gäller också i socialförsäkringen, men paragrafen i fråga har inte blivit korrigerad med hänsyn till detta. Jag föreslår att så sker. I och för sig kunde den strykas för riksförsäkringsverket har ändå att följa regeringsformen I kap. 9 §, som säger samma sak. Regeringsformen har ju tillkommit efter lagen om allmän försäkring.

Denna paragraf ser ju oskyldig ut, men tolkas som om det i riksförsäkringsverkets tillsynsfunktion ingår en lagfäst skyldighet att bekämpa det som brukar kallas lokal systemanpassning, dvs. att bekämpa modern personalvänlig databehandling. Paragrafen har helt enkelt blivit förlegad i nuvarande form, och ett hinder för både reformer och rationaliseringsarbetet.

Hur långt gående tolkning som förekommer framgår t. ex. av en promemoria ALLFA-kommittén mottog i slutskedet av sitt arbete. Ändringen i lagen bör göras nu, så att kommande utredningsarbete kan förutsätta den decentralisering som behövs.

Hemställen

Med hänvisning till det anförda hemställer jag

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna om riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet med en samordning inom det socialpolitiska bidragssystemet
 - a) att det övergripande ansvaret för såväl ny lagstiftning som av denna lagstiftning beroende nya datasystem bör integreras under en delegation med parlamentarisk representation,
 - b) att varje huvudtyp av bidragsform i första hand bör konstrueras i form av en modul omfattande en fristående lag med återspeglade, fristående datarutin och dataregister,
 - c) att innehållet i varje större dataregister bör lagstyras i särskild registerlag,
 - d) att – fastän den i propositionen skisserade uppdelningen på fyra moduler är en god första arbetshypotes – antalet sådana moduler inte redan nu låses, utan får bli beroende av det fortsatta utredningsarbetet,
 - e) att alternativet med var sin fristående modul för deis allmänt barnbidrag, dels inte behovsprövad allmän folkpension bör komma i fråga i det fortsatta utredningsarbetet,
 - f) att, oavsett vilket antal moduler som ett framtida riksmöte fastställer, alla nya lagar och datarutiner i första hand konstrueras för decentral, försäkringskassavis datordrift och registerorganisation med full möjlighet till lokal systemanpassning i resp. kassas regi,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna om den s. k. DUR II/DO-uppgraderingen av socialförsäkringens befintliga system med nya datorer

- a) att beslut bör underställas riksdagen,
 b) att investeringarna bör begränsas till det oundgängligen nödvändiga,
 c) att ett alternativ med provisorisk decentralisering bör prövas och i första hand av den del som hör till Stockholms läns försäkringskassa med datordrift i kassans egen regi,
3. att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till registerlagar för socialförsäkringens nu använda datasystem,
 4. att riksdagen beslutar dels att i 1 kap. 4 § lagen om allmän försäkring (1962:381) införa ett nytt tredje stycke av följande lydelse:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap.

4 §

Från och ----- allmän försäkringskassa.

Försäkrad skall ----- äger rum.

Allmän försäkringskassa är registeransvarig enligt datalagen (173:289) för de försäkrade som är inskrivna hos kassan.

dels att 20 kap. 12 § första stycket samma lag erhåller följande lydelse:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

20 kap.

12 §

Riksförsäkringsverket har att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

Riksförsäkringsverket har att verka för att försäkringsrätternas tolkning av bestämmelserna om den allmänna försäkringen vägleder verket och de allmänna försäkringskassorna.

5. att riksdagen hos regeringen begär utredning av de allmänna försäkringskassornas ställning med särskild betoning av de konsekvenser datoriseringen medfört såväl inom som utom deras lagstyrda verksamhetsområde.

Stockholm den 19 oktober 1982

GÖTHE KNUTSON (m)

