

Civilutskottets betänkande

1979/80:21

med anledning av propositionen 1979/80:100 i vad avser anslag till centralnämnden för fastighetsdata jämte motion

Propositionen

Regeringen har i propositionen 1979/80:100 bilaga 5 (justitiedepartementet) under litt. G 3 (s. 132–133) och underbilaga 4 (s. 234–238) föreslagit riksdagen att under andra huvudtiteln för budgetåret 1980/81 till Centralnämnden för fastighetsdata anvisa ett förslagsanslag av 26 000 000 kr.

Motionen

Utskottet har i detta sammanhang behandlat motionen 1979/80:1823 av Per Bergman (s) och Per Olof Håkansson (s) vari föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts

1. om medelsberäkningen för och därmed om användningen av anslaget till centralnämnden för fastighetsdata.
2. om förlängning av den första etappen i fastighetsdataarbetet t. o. m. budgetåret 1982/83 och om därav påkallade förslag till uppskrivning av ram för verksamheten under samma tid.

Tidigare behandling m. m.

Sedan riksdagen 1968 och 1970 beslutat att fastighetsregister och inskrivningsregister skall föras centralt med hjälp av automatisk databehandling (ADB) beslöt riksdagen år 1973 (prop. 1973:1 bil. 4 s. 24, CU 1973:8) att ett första driftsystem omfattande fastighetsregister och indrivningsregister – driftsystem I – skulle införas för begränsade delar av landet. Inom beslutets ram genomfördes drift med rättsverkan i Uppsala län.

I propositionen 1977/78:15 föreslogs riksdagen godkänna vissa av justitieministern förordade ändrade riktlinjer för fastighetsdataverksamheten. Justitieministern anförde bl. a.:

Enligt min uppfattning visar genomgången av de systemtekniska och ekonomiska faktorerna att ett integrerat system av den typ som driftsystem I representerar inte bör genomföras. Vad som har framkommit under remissbehandlingen och under beredningsarbetet i regeringskansliet har å andra sidan övertygat mig om att inskrivningsväsendet bör datoriseras parallellt med fastighetsregistreringen. Intresset av en snabb reformstart och av att redan nedlagda kostnader tas tillvara är så stort att något väsentligt nytt ADB-system för fastighetsdataverksamheten inte bör utvecklas. Med hänsyn till de goda erfarenheterna under Uppsalaförsöket är det naturligt att

– som FADAK har gjort i fråga om FR – i första hand överväga sådana lösningar som ligger så nära driftsystem 1 som möjligt. Härmed kommer i blickpunkten den lösning som i det föregående har kallats RRV-modellen. Denna modell beaktar FADAK:s önskemål om skilda system för de olika ansvarsområdena samtidigt som man tillgodoser de ekonomiska och personalpolitiska intressen som kommit till uttryck vid remissbehandlingen.

Den försening och fördröjning av projektet som i ett inledningsskede blir följden om driftsystem 1 byggs om till skilda system för FR och IR är förhållandevis ringa och uppvägs enligt min uppfattning av fördelarna av att få till stånd en systemlösning som är lämpligare på sikt. Olägenheterna kan för övrigt minska om ytterligare något område av landet under ombyggnadstiden förs in i driftsystem 1. Alla data som förs in i driftsystem 1 kan nämligen förhållandevis enkelt överföras till de skilda systemen.

Jag förordar således att RRV-modellen läggs till grund för den fortsatta fastighetsdataverksamheten. Denna bör enligt min mening bedrivas enligt följande riktlinjer.

Skilda ADB-system för FR och IR skapas genom att de båda registren bryts ut ur driftsystem 1. Överföringen av FR- och IR-uppgifter till ADB sker parallellt. Projektet delas in i etapper. För en första etapp, som omfattar budgetåren 1977/78–1981/82, kan det samlade medelsbehovet beräknas till 135 milj. kr. i 1976 års prisnivå. Detta innebär en ökning av kostnaderna för fastighetsdataprojektet med 29.5 milj. kr. under femårsperioden jämfört med om kostnaderna hade legat kvar på 1977/78 års anslagsnivå under hela perioden. Jag räknar med att det inom den ram jag nyss nämnde skall vara möjligt att föra över drygt 600 000 fastigheter från Stockholms, Uppsala och Gävleborgs län till de nya ADB-systemen. Verksamheten i Uppsala län fortsätter inom ramen för driftsystem 1 till dess övergång kan ske till RRV-modellen. För att föra projektet vidare och utnyttja datoriseringens fördelar också under den tid som behövs för att bygga om driftsystem 1 till två skilda system bör verksamheten med driftsystem 1 utvidgas till delar av Gävleborgs och av Stockholms län. De överförda områdena – inbegripet det redan nu datoriserade Uppsala län – konverteras efter ombyggnadsarbetet till de nya skilda systemen. Godtas de riktlinjer som jag nu har dragit upp behöver fastighetsdataverksamheten inte längre ha karaktär av försöksverksamhet. Detta innebär bl. a. att den hittillsvarande parallellt utförda manuella registreringer kan upphöra.

Civilutskottet (CU 1977/78:5) tillstyrkte propositionsförslaget och anförde bl. a.:

Förslaget i propositionen innebär att som grund för den fortsatta fastighetsdataverksamheten läggs den s. k. RRV-modellen. Skilda ADB-system för fastighetsregister och inskrivningsregister skapas genom att de båda registren bryts ut ur driftsystem 1. Utskottet har övertygats om att denna lösning tillgodoser de krav som nu ställts. Den försening och fördröjning av projektet som enligt propositionen i ett inledningsskede blir följden har ansetts uppvägas av fördelarna av att få till stånd en systemlösning som är lämpligare på sikt. Utskottet tillstyrker därför förslaget i denna del.

Det anförda innebär att utskottet avstyrker bifall till motionen 1977/78:50 (fp. e), yrkandet 2, som innefattar krav på att delningsbeslutet får anstå i avbidan på ytterligare utredningar och överväganden.

Utskottet ansluter sig också till förslaget i propositionen att minska

olägenheterna av omläggningen genom att man under ombyggnadstiden fortsätter och utvidgar användningen av driftsystem 1.

Utskottet har inte anledning till erinran eller särskilt uttalande med anledning av vad som i propositionen anförts om det beräknade samlade medelsbehovet för budgetåren 1977/78–1981/82 och beräkningar av omfattningen av det antal fastigheter som kan föras över till ADB-system under denna tid. Därmed har utskottet inte uteslutit att en ökning av omläggningstakten kan bli aktuell även under den första etappen. Frågan härom får prövas i anslutning till den årliga budgetbehandlingen.

Reservanter (s) förklarade sig inte dela åsikten att ett system av den typ som driftsystem 1 representerar inte bör genomföras och anförde bl. a.:

Utskottet har mot bakgrund av det anförda inte ansett sig kunna förorda att riksdagen på återropade skäl nu skulle besluta om ett föreslaget rikssystem. Skulle de fortsatta övervägandena leda till att frågan om systemdelning anses böra åter aktualiseras får ett nytt förslag i denna del föreläggas riksdagen. Som anförts i propositionen kan alla data som förs in i driftsystem 1 i avvaktan på ett eventuellt delningsbeslut förhållandevis enkelt föras över till de skilda systemen. Vad utskottet sålunda förordat innebär därmed att riksdagens handlingsfrihet behålls – ett principbeslut om delning är däremot i praktisk tillämpning avsevärt svårare att återföra.

Riksdagen följde utskottet.

Regeringen föreslog därefter genom prop. 1978/79:114 att riksdagen skulle anvisa medel för verksamheten för budgetåret 1979/80. Medelsberäkningen utgick från följande av justitieministern redovisade bedömningar:

Sammanfattningsvis förordar jag att arbetet under den första etappen på att verkställa riksdagens principbeslut om skilda system för FR och IR fullföljs med de preciseringar som jag har förordat i det föregående. Jag utgår från att det fortsatta arbetet i projektet kommer att läggas upp enligt de riktlinjer för handläggningen av ärenden angående utveckling och drift av ADB-system som har angivits i den datapolitiska propositionen.

Anledning saknas att f. n. frångå målsättningen att under den första etappen föra över drygt 600 000 fastigheter till de nya systemen.

Det kan senare visa sig nödvändigt att förlänga tiden för etapp 1, om utvecklingen av de nya systemen och överföringen av uppgifter till dessa inte hinns med under den fastlagda tiden för etappen.

Utskottet tillstyrkte (CU 1978/79:36) det föreslagna anslaget men uttryckte en annan mening beträffande medelsberäkningen och därmed anslagsanvändningen. Utskottet anförde enhälligt därom bl. a.:

Utskottet har för sin del inte funnit att effekterna av en systemdelning enligt propositionsförslaget belysts tillräckligt för att delningsåtgärder skall få börja vidtas. Detta gäller bl. a. de i propositionen inte direkt berörda följderna av ett sådant beslut i fråga om förläggning av driften till en eller två datacentraler eller en faktisk regionalisering. Dit hör också en konkretisering av de frågor som har samband med utbyggnad och utnyttjande av ett allmänt datanät. Utskottet har inte heller övertygats om att samtliga anförda principiella datapolitiska överväganden har tillräcklig tyngd när det gäller befintliga system och system som i stora delar tjänar syftet att ge offentlighet

och tillgång till de ingående uppgifterna. Denna tveksamhet förenas med den i sak obestridda uppfattningen att nuvarande system fungerar väl och att en delning är en i praktiken oåterkallelig bindning. En delning är däremot möjlig att genomföra även av ett avsevärt vidgat driftsystem I. Detta leder i sin tur till uppfattningen att riksdagen inte bör beräkna medel för några faktiska delningsåtgärder förrän en mer fullständig redovisning getts av de handlingsalternativ som står till buds. Detta förutsätter i sin tur att bl. a. den aviserade utredningen först bör göras så att därpå grundade ställningstaganden till bl. a. konkreta regionaliseringsalternativ kan presenteras för riksdagen. Utskottet förutsätter att detta utredningsarbete sker skyndsamt och i kontakt även med användarintressena. Riksdagen bör med anledning av motionerna som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört om att åtgärder för att verkställa en delning nu inte bör företas.

Vad utskottet ovan anfört om medelsberäkningen har inte gett det anledning att gå ifrån regeringens förslag när det gäller anslaget storlek. Tillgängliga ökade resurser bör, i den mån de inte också i fortsättningen tas i anspråk för utredningsarbete eller för automatiska kostnadsstegringar, användas för att uppfylla den enhälligt godtagna målsättningen om att till fastighetsdata i en första etapp föra över drygt 600 000 fastigheter. Med nuvarande omläggningstakt – ca 120 000 fastigheter per år – skulle det ta närmare 30 år att föra över samtliga fastigheter. Utskottet har tidigare (CU 1977/78:5) enhälligt uttalat att beräkningen av det samlade medelsbehovet inte utslöt en ökning av omläggningstakten även under den första etappen.

Riksdagen följde utskottet och gav som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört.

Enligt regeringens beslut i augusti 1979 tillkallades en kommitté för utredning av den fortsatta fastighetsdataverksamheten – den s. k. FADIR-kommittén. I direktiven erinrades om huvudpunkterna i civilutskottets betänkande år 1979 och om vissa utgångspunkter i den datapolitiska propositionen (prop. 1978/79:121, FiU 1978/79:34). Vidare anfördes bl. a.:

Kommittén skall utreda skilda system för FR och IR men även undersöka andra lösningar, däribland naturligen även sådana som bygger på driftsystem I, vilket ju är i drift i en del av landet. I samband härmed bör kommittén pröva frågan om en regionalisering eller annan geografisk spridning av datordriften. Den bör, med beaktande bl. a. av sårbarhets- och integritets-synpunkter, undersöka och bedöma olika alternativ i detta hänseende. Kommittén bör vara oförhindrad att föreslå de åtgärder och förändringar i gällande regler som kan vara påkallade. -

Kommittén bör arbeta skyndsamt. Med hänsyn bl. a. till att resultat måste föreligga i sådan tid att det kan bilda grundval för beslut om verksamhetens inriktning under etapp 2. till intresset av att reformarbetet inte försenas och till personalpolitiska skäl bör kommittén överväga att redovisa sitt arbete i form av delbetänkanden. Arbetet bör bedrivas under samråd med berörda personalorganisationer.

Regeringen har beslutat (SFS 1979:284 och 285) att fastighetsdatareformen skall genomföras genom att nytt fastighetsregister och inskrivningsregister läggs upp, utöver i Uppsala län, inom hela Gävleborgs län och vissa kommuner inom Stockholms län. Driftsystem 1 används f. n. med rättsverkan i Uppsala län samt i Gävle och Norrtälje kommuner. Avsikten är att drift med rättsverkan närmast skall införas för Stockholms kommun den 1 april 1980. Våren 1982 skall systemet vara infört i alla de områden som regeringen enligt ovan angett. Driften omfattar då ca 550 000 fastigheter. Utanför systemet står då ca 180 000 fastigheter i de delar av Stockholms län som inte omfattas av regeringens beslut. Centralnämnden för fastighetsdata (CFD), domstolsverket och lantmäteriverket har nyligen föreslagit att regeringen fattar motsvarande beslut för även resterande kommuner i Stockholms län och för kommunerna i Malmöhus län. Omläggningstakten är nu ca 120 000 fastigheter per år. Det har uppgetts att förberedelsearbetet för att genomföra beteckningsreformen måste börja omkring två år före den tidpunkt då man avser att börja drift med rättsverkan.

Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) har till uppgift att jämsides med andra datacentraler på uppdrag utföra administrativ databehandling till en så låg total kostnad för statsverket som möjligt, med beaktande av såväl kortsiktiga som långsiktiga aspekter. DAFA skall vara ekonomiskt självbärande. DAFA:s särställning har utretts av monopolutredningen. Detta förslag (Ds B 1979:1) och betänkandet (SOU 1979:72) om rationalisering och ADB i statsförvaltningen skall efter remissbehandling övervägas.

Utskottet

Riksdagens principbeslut år 1978 om att skapa skilda datasystem för fastighetsregister och inskrivningsregister genom utbrytning ur driftsystem 1 har år 1979 följts av beslutet att åtgärder för att verkställa en delning nu inte bör företas. Motionen röjer farhågor för att principbeslutet överbetonas och att därmed i utredningsarbetet och vid följande beredning av förslag till riksdagen alternativ som bygger på driftsystem 1 inte tillräckligt beaktas. Enligt utskottets mening får emellertid dessa farhågor anses ogrundade. Utskottet har tidigare bl. a. noterat att fastighetsdataverksamhetens fullföljande kräver riksdagens medverkan genom ytterligare beslut. Arbetet i den s. k. FADIR-kommittén skall enligt direktiven inriktas inte endast på att utreda skilda system för fastighetsregister och inskrivningsregister utan också på att undersöka andra lösningar, däribland naturligen även sådana som bygger på driftsystem 1. Detta är nödvändigt bl. a. med hänsyn till att frågan om en regionalisering eller annan geografisk spridning av datadriften måste kunna bedömas även när denna drift sker i nu tillämpade former. Riksdagen är naturligen, när konkreta alternativ föreligger, inte bunden av sina tidigare avgöranden. Det finns f. n. inte heller anledning förutsätta annat än att

utredningsförslaget och kommande förslag från regeringens sida utformas så att de kan utgöra underlag för en allsidig och obunden prövning.

1978 års principbeslut om delning av driftsystem 1 innebar bl. a. även att man under den första etappen, som omfattar budgetåren 1977/78–1981/82, räknade med att inom en kostnadsram av 135 milj. kr. i 1976 års prisnivå skulle föras över drygt 600 000 fastigheter från Stockholms, Uppsala och Gävleborgs län till de nya ADB-systemen. Verksamheten i Uppsala län skulle fortsätta inom ramen för driftsystem 1 till dess övergång kunde ske till delade system. Under ombyggnadstiden skulle ytterligare något område av landet föras in i driftsystem 1. 1979 års beslut att inte vidta åtgärder för en delning innebär att de beräknade ekonomiska och geografiska ramarna för överföring till delade system kommit att – intill dess att slutligt beslut fattas och kan tillämpas – avse överföring till driftsystem 1.

Utskottet har enhälligt uttalat att beräkningen av det samlade medelsbehovet inte uteslöt en ökning av omläggningstakten även under den första etappen.

I motionen framhålls att en fortsättning av fastighetsdataprosjekt kräver beslut med avsevärd framförhållning. Med hänsyn därtill och till att ett riksdagsbeslut om inriktningen av det fortsatta arbetet knappast kan väntas före ingången av det sista budgetåret i den första etappen – budgetåret 1981/82 – förordas att den första etappen förlängs med ett år och att den ekonomiska ramen skrivs upp med i princip en femtedel.

Enligt utskottets mening kan motionärernas syfte t. v. anses tillgodosett även utan ett föreslaget beslut. Skulle utredningsarbetet och den fortsatta beredningen av utredningsförslaget inte medge ett principbeslut som ger effekter våren 1981 kan under alla förhållanden, och med säkrare underlag, då i stället fattas de ytterligare beslut som kan behövas för det fortsatta arbetet. Det kan knappast föreligga tvekan om att förberedelsearbeten får beslutas under den första etappen även om de kan resultera i överföringar till något driftsystem först därefter.

Riksdagens nämnda godkännande av riktlinjer som kan anses innefatta en geografisk ram för vilka områden som skall föras över till system med rättsverkan bör inte anses hindra regeringen från att utan riksdagens hörande besluta att nytt fastighetsregister och nytt inskrivningsregister skall läggas upp för ytterligare områden. Vad utskottet anfört i denna del bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Medelsberäkningen bakom regeringens förslag till anslag utgår bl. a. från att – med hänsyn till det samhällsekonomiska läget – det f. n. inte är försvarbart att CFD tillförs ytterligare resurser för en ökning av omläggningstakten när det gäller överföring av fastigheter till driftsystem 1 eller för en ökad satsning på koordinatregistrering och utvecklingsarbete. Även utskottet kan nu godta en sålunda grundad bedömning.

I medelsberäkningen ingår också att kostnaderna för datordriften vid datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) angetts till

8,5 milj. kr. Motionärerna hävdar utifrån uppgifter som CFD lämnat i sin anslagsberäkning att denna taxetillämpning inte är skälig sett från CFD:s synpunkt och att beloppet bör sänkas med 2 milj. kr. och i stället användas för reformgenomförande. DAFA:s taxor och tillämpningen av dem i detta fall får emellertid, oavsett tyngden av CFD:s beräkningar, t. v. ses i det sammanhang som hela DAFA:s verksamhet utgör. Det är knappast möjligt att nu behandla dessa frågor i riksdagen som anslagsfrågor för de myndigheter som utnyttjar DAFA:s tjänster. Det får förutsättas att även taxetillämpningen kommer att ytterligare belysas vid de överväganden som aviserats. Skulle kostnaderna för datordriften under nästa budgetår överstiga 8,5 milj. kr. får överskjutande belopp ställas till förfogande genom medgivande att överskrida anslaget.

Motionärerna anför vidare, med hänvisning till uttalanden från kommittén, att CFD:s beräkning av resursbehov för biträde åt kommittén kan visa sig alltför lågt. Enligt vad utskottet inhämtat har medelsberäkningen i propositionen utgått från att biträde från bl. a. CFD skall lämnas inom befintliga personella resurser och att ett eventuellt senare behövligt resurstillskott får övervägas som fråga om medgivande att överskrida anslaget. Motionärernas syfte i denna del får därmed anses tillgodosett.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen under andra huvudtiteln till *Centralnämnden för fastighetsdata* för budgetåret 1980/81 anvisar ett förslagsanslag av 26 000 000 kr..
2. att riksdagen avslår motionen 1979/80:1823.
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande beslut om införande av nytt fastighetsregister och inskrivningsregister.

Stockholm den 13 mars 1980

På civilutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Lars Henrikson (s), Knut Billig (m), Thure Jadestig (s), Maj-Lis Landberg (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Magnus Persson (s), Bertil Dahlén (fp), Per Olof Håkansson (s), Kerstin Andersson i Hjärtum (c) och Kerstin Ekman (fp).

Reservation

Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Thure Jädestig, Maj-Lis Landberg, Birgitta Dahl, Magnus Persson och Per Olof Hakansson, alla (s), anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar "Enligt utskottets" och slutar "först därefter" bort lyda:

Utskottet fäster liksom motionärerna stor vikt vid att förberedelsearbetet för ett reformgenomförande kan fortsätta med minsta möjliga störningar. Ett sätt att åstadkomma detta är att redan nu förlänga den första arbetsetappen t. o. m. budgetåret 1982/83 och att öka den ekonomiska -- om än inte direkt fastställda -- ramen med i princip en femtedel. Detta ger möjlighet för regeringen att utan formell begränsning av nuvarande ramperiod fatta beslut som ger effekt först senare. Vad i detta sammanhang anförts bör riksdagen med anledning av motionen i motsvarande del som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 2 bort hemställa:

2. att riksdagen med anledning av motionen 1979/80:1823 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anförts.