

Ny viden – gamle idéer

Elektroniske registre i den danske centraladministration

Else Hansen, Rigsarkivet i København

Before the 1970s, registers were primarily used for individual reference, for which purpose paper registers are quite adequate. The first electronic registers rationalised the collection and availability of information and improved the possibilities of collecting statistics. In the 1970s, advanced statistics and prognoses were prerequisites for centralised social planning. From 1979 onwards, law regulated the use of electronic registers. This prevented the misuse of personal information concerning individuals. In the 1980s, processes and results that had previously been viewed as immeasurable, became better defined and were becoming measurable. At the same time as electronic registers were adapting to their new functions, they were still being used for individual references.

The study includes four case studies, each illustrating distinctive features in the history of electronic registers. With the registration of university students' examinations, the Ministry was able to build up a result-orientated basis for the distribution of funds to the university, that is, the new register met new political needs. Establishing the Central Civil Registration meant that every citizen was given his/her own number which was used as an identifier in any state register concerning the citizens. Hence, pieces of information in different electronic registers could be combined. The Electronic Aliens Register replaced a huge paper register and made access to the register much easier for regional and state authorities than it had been previously. And finally, municipal autonomy made it difficult to establish the National Patient Registry. Local registers that referred to common guidelines had to be accepted in order for the registry to become functional.

Keywords: Electronic registration, Danish Government Administration, Central Office of Civil Registration, The National Patient Registry, Aliens Register, Student registration, Data Protection Act, Archival studies

Siden 1960'erne er der blevet indført elektroniske registre i den danske centraladministration. Et forskningsprojekt i Statens Arkiver har undersøgt de administrationshistoriske forhold ved indførelse af elektroniske registre 1960-1993 i Danmark.¹ Undersøgelsen er centreret om fire forvaltningsområder, nemlig registrering af landets borgere, registrering af studenter ved Københavns Universitet, registrering af hospitalspatienter og registrering af udlændinge i Danmark. På alle disse områder er der sket registreringer længe før, det blev muligt at gøre det elektronisk.

Den administrationshistoriske undersøgelse belyser både de organisatoriske forhold og ændringer i registrenes indhold. Særligt overgangen fra papirregistre til elektroniske registre er undersøgt for at finde mulige forandringer i registrenes administration og indhold. Vi har undersøgt ændringer af, hvilke oplysninger der registreres, og hvilke myndigheder der anvender registrene. Indførelse af elektroniske registre inden for det offentlige kan tage sig ud som et brud i det offentliges registertraditioner. I realiteten er der dog tale om en lang proces med gradvise ændringer fra de første elektroniske registres etablering til omfattende registre med funktioner inden for både styring, administration og beregning.

Til slut i denne artikel diskuteres det, om disse ændringer i registrenes oprindelse, funktion og indhold kan få konsekvenser for arkivernes dokumentation og registrering af registrene.

Fire registre – fra papir til edb

Registrering af landets borgere er siden 1924 foregået på de kommunale folkeregistre, som blev oprettet, fordi kommunerne havde behov for at kunne finde såvel aktuelle indbyggere som fraflyttede. Hver kommune oprettede i 1924 et papirbaseret kartotek, der skulle føres efter centralt udstedte bestemmelser. I 1968 blev det elektroniske *Centrale Personregister* (CPR) oprettet, og hver borger i Danmark fik tildelt et ti-cifret personnummer. Det nye elektroniske register indeholdt basisoplysninger

om alle personer, som siden 1968 havde opholdt sig permanent i Danmark. De samme oplysninger var hidtil blevet registreret i de kommunale folkeregistre. Også efter indførelse af CPR blev de indsamlet af de kommunale folkeregistre, som efter indsamlingen blot indberettede oplysningerne til CPR i stedet for at registrere dem i det lokale manuelle register. Særligt skatteforvaltningen havde behov for en nøjagtig folkeregistrering, men de kommunale folkeregistre leverede også oplysninger til en lang række andre formål: udfærdigelse af valglistes, forespørgsler fra myndigheder og private, statistiske beregninger osv. Disse opgaver overgik efterhånden til CPR-registret.

Registrering af studenterne ved Københavns Universitet er altid sket ved immatrikulation, men i 1941 oprettede man et nyt papirkartotek, fordi universitetet havde brug for at samle forskellige oplysninger om de studerende. Desuden havde man nogle temmelig ambitiøse planer om at registrere studieadfærd og måske endda lave statistik. Papirkartoteket blev i 1964 afløst af et elektronisk register, idet Undervisningsministeriet ønskede mere pålidelig studenterstatistik til dokumentation af universiteternes stigende studentertal. De første år med elektronisk registrering på Københavns Universitet blev præget af uklare rammer for edb-anvendelsen og manglende samspil mellem edb-visionerne og universitetets virke som sådan. Der lød ingen protester, da den edb-baserede studenterstatistik blev en realitet. Tværtimod havde både ministerium, universitet og de studerende længe savnet dette. Langt større diskussion kom der om registrering af studieaktivitet i 1970'erne. Med en ny budgetmodel, indført i 1981, blev det nemlig vigtigt for den enkelte institutions økonomi, hvor mange studietrinstilvækster der blev registreret. Ressourcetildelingen blev afhængig af "produktiviteten", altså antal gennemførte eksamener og årsværk. Det nye register blev genstand for en konflikt mellem ministeriets planlæggere, som ønskede at gøre studieforløb målbare, og universiteternes lærere og studerende, som fastholdt, at de frie studier skulle være en central del af universitetsstudierne.

Landspatientregistret var et af de sektorspecifikke registre, som blev planlagt i løbet af 1970'erne, men idéen om at indsamle oplysninger om sygehuspatienter var dog langt fra ny. Helt tilbage til 1800-tallet havde Sundhedskollegiet, senere Sundhedsstyrelsen, indsamlet oplysninger til sygestatistik, på det tidspunkt af lægefaglige grunde. I 1950'erne og

1960'erne ændrede det sig, da statistikken nu i høj grad skulle bruges til sammenligning mellem de enkelte sygehuse med henblik på rationalisering. I 1970'erne blev formålet med statistikken, at den skulle anvendes til planlægning inden for sygehusområdet, hvilket var helt i overensstemmelse med tidens forvaltningspolitiske trend. Landspatientregistret blev oprettet i spændingsfeltet mellem statslige og amtslige interesser. Udformningen af de regionale patientregistreringssystemer blev fastsat regionalt, mens Landspatientregistret blev en overbygning/samkørsel på alle eksisterende patientregistreringssystemer. Registret medførte ikke store organisatoriske ændringer internt i Sundhedsstyrelsen, men styrelsen fik nye samarbejdsrelationer med amterne. Registret blev oprettet med administrative formål for øje, men kom også meget hurtigt i brug til forskningsformål, idet det indeholdt detaljerede oplysninger og mange udtræksmuligheder.

Elektronisk registrering af udlændinge skete først i fuldt omfang fra 1993, hvor Udlændingeregistret blev taget i brug. Udlændingeregistret er et register over alle udlændinge, der har søgt eller fået opholdstilladelse i Danmark. Formålet med det elektroniske register var at afløse de enorme manuelle kortregistre, som var skabt af Rigspolitiet i 1926 og fra 1984 af Udlændingestyrelsen (siden 2006 Udlændingetjeneste). Som andre papirregistre var også dette placeret i tunge kartoteksskabe og derfor bundet til en konkret fysisk lokation. Det manuelle register fungerede tilfredsstillende, så længe administrationen af udlændinge kun blev varetaget af Rigspolitiet. Da Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet blev oprettet i 1984, blev administrationen af udlændinge imidlertid fordelt på flere myndigheder, som alle havde behov for at bruge papirregistrene til at finde og låne udlændingesager, og det fungerede ikke godt. For at afhjælpe problemet tog man i 1986 det elektroniske Asylregister, der dog kun dækkede en del af området, i brug som støttesystem og supplement til de manuelle kortregistre. Udlændingeregistret, som blev taget i brug i 1993, kom ikke kun til at fungere som et register over udlændinge i Danmark, men fik også funktioner, som kunne styre og støtte den konkrete sagsbehandling.

Der skete ikke noget egentligt brud i registertraditionerne, da de elektroniske registre blev taget i brug. I mange tilfælde kunne man fortsat registrere de samme emner, som hidtil var blevet registreret – og regist-

retingen blev varetaget af de samme myndigheder. Med de elektroniske registre kunne *gamle idéer* om bl.a. landsdækkende registre dog realiseres. Senere har registrene imidlertid fået nye funktioner. De kan benyttes af flere myndigheder til forskellige formål, og de programmeres i stigende grad til at kunne generere *ny viden*.

Gamle idéer – papirregistre

Et register med oplysninger om en række ensartede fænomener er ikke noget nyt. I forvaltningshistorien finder vi mange registre, også lang tid før indførelsen af edb. Formålet med registrering kunne være at skabe et grundlag for fattigforsørgelse, opkrævning af skatter eller udskrivning til soldatertjeneste. Et tidligt eksempel på et offentligt register er borger-skabsprotokollerne, hvori det blev indskrevet, hvem der havde løst borgerskab og dermed havde ret til at drive erhverv i byerne. På danske arkiver findes sådanne protokoller med oplysninger tilbage til 1470 (Århus), 1535 (Ålborg) og 1585 (Ribe). Allerede i 1600-tallet skete en betydelig udvidelse i antallet af registre med oprettelse af hele 14 nye registre, bl.a. fattigvæsenets uddelingsprotokoller og konsumtionsregnskaber. Fra slutningen af 1700-tallet får vi med folketællingerne et samlet register over hele den danske befolkning (Degn 2004).

De ældste registre blev ført i protokoller, inddelt efter emne eller topografi, og de gav et vist overblik over oplysningerne, men var alligevel et noget stift og ufleksibelt system. Når først en oplysning var skrevet ind, forblev den på sin plads. Det blev anderledes, da man efterhånden tog kartoteker i brug. De traditionelle kartoteker består af kort, som placeres i en særlig skuffe eller mappe. Det enkelte kort kan udskiftes, og om nødvendigt kan der sættes nye kort på rette plads. Det er kendetegnende for papirregistre, hvad enten de føres i protokol eller som kartotek, at de er oprettet for at tjene bestemte formål hos en enkelt myndighed. De fleste myndigheder har haft papirbaserede registre i en eller anden form.

Et eksempel på overgang fra et papirbaseret register til et andet ses i Københavns Universitets studenterregistrering. Universitetet begyndte i 1941 at føre et moderne kartotek over de studerende til afløsning for immatrikulationsprotokollerne. Kartoteket blev ført på de såkaldte Vis-cardkort, der er udformet således, at hvert korts nederste linie er læsbar,

når de indsættes i særlige mapper. Da de sidste registreringer blev indført i 1965, indeholdt kortkartoteket ca. 40.000 kort. I forbindelse med indførelse af det nye kartotek gjorde man sig overvejelser om ”god kartoteksskik”: kartotekskortene burde skrives på maskine for at sikre læsbarheden; kortene måtte ikke fjernes eller udlånes fra kartoteket (i stedet overvejede man at føre to sæt kort, men det skete dog ikke). Endelig var det ”paakrævet”, at oplysninger hurtigt kunne indføres i kartoteket. ”[D]et maa anses for mere vigtigt, at kartoteket til Stadighed (ikke blot lejlighedsvis) og regelmæssigt føres a jour, end at Arbejdet hermed forsinkes urimeligt af Hensyn til Tilvejebringelse af oplysninger til mange Rubrikker” (Københavns Universitet. Notat. 15.8.1941). Der blev lagt så stor vægt på, at registret altid var opdateret, fordi man ved opslag skulle kunne finde oplysninger om den enkelte studerende. Det blev anset for at være et stort fremskridt, at universitetet nu for første gang fik et centralt og let tilgængeligt overblik over, hvilke studerende der var indskrevet ved de enkelte fakulteter. Kartotekssystemet var et godt redskab til at søge oplysninger om den enkelte studerende, mens det var vanskeligt at trække mere systematiske oplysninger ud af systemet, både til kvantitative og kvalitative analyser.

Det samme gør sig gældende for Statspolitiets system til registrering af udlændinge. Det blev oprettet i 1926 og bestod af to kortregistre ordnet efter navn og fødselsdag samt et journalregister i protokol. Helt usædvanligt var der tale om et landsdækkende register, der blev ført efter nogenlunde samme principper fra 1926 til 1993. Journalregistret var det mest detaljerede register, hvori der i flere tilfælde blev anført oplysninger om f.eks. familiemedlemmer, der var registreret på andre udlændingenumre, giftermål med andre udlændinge og eventuel opnåelse af dansk indfødsret. Kortene blev løbende tilpasset forskellige behov. I 1966 var der f.eks. ikke et felt til registrering af bopæl i udlandet og rejseformål, men der var derimod afsat felter til at skrive finske, islandske, norske eller svenske visumnumre. Fra 1968 kunne der registreres CPR-nummer, køn og tidligere nationalitet på navnekortet, hvorimod registrering af bopæl i Danmark blev fjernet, idet den oplysning fandtes i CPR-registret. Der blev brugt farvede kort til at markere særlige sammenhænge, idet navnekortene for udlændinge, som var udvist eller havde fået indrejseforbud i Danmark, blev erstattet af røde kort påtrykt ”GIV AGT”. Benyttelsen af

de røde navnekort blev fortsat helt frem til 1993, hvor de manuelle registre blev afløst af det elektroniske udlændingeregister.

Et papirregister findes oftest kun i et eksemplar, hvorfor opdatering og opslag i registret skal ske på samme lokalitet. I praksis har det betydet, at mange registre er blevet ført decentralt, f.eks. folkeregistrene, der blev ført i de enkelte kommuner, og motorregistre (registre over biler), der blev ført i de enkelte politikredse. Længe før elektroniske registre blev teknisk mulige, var der ønsker om at få etableret landsdækkende registre, hvor alle registreringer var samlet. Således var der allerede i 1920 et forslag om at etablere et Landsregister, hvor alle borgere i Danmark skulle registreres (Betænkning 1922). Disse planer blev dog opgivet, fordi det blev anset for administrativt uoverkommeligt at få oplysningerne ind i og ud af sådanne centrale papirbaserede registre. Idéen om de centrale registre, som blev muliggjort af edb, var altså ikke ny. Det var derimod muligheden for at realisere idéen.

De papirbaserede registre gav gode oplysninger om de enkelte registreringer i kartoteket. Derimod var det forbundet med meget ekstra arbejde at få samlet oplysninger af mere kvantitativ art om de registrerede, idet det forudsatte ekstra registrering eller ekstra sammentælling på grundlag af en gennemgang af hvert enkelt kort. Et stort ønske forud for etableringen af elektroniske registre var derfor muligheden for at få mere omfattende statistikmuligheder. Papirregistre anvendtes oftest kun af en myndighed, som stod for dataindsamling til eget brug. Oplysningerne endte i en *blindgyde* i den forstand, at de ikke kom videre end til den myndighed, som administrerede registret. Hvis oplysningerne skulle gives videre, f.eks. i form af statistik, måtte det ske i en selvstændig og synlig arbejdsproces, som omfattede sammentælling og afrapportering. Større elektroniske registre fik derimod oftest væsentlige funktioner i flere myndigheders arbejde. En af funktionerne for disse registre var at formidle oplysninger mellem myndighederne. Billedligt talt er de elektroniske registre *oplysningskanaler*, som lader oplysningerne strømme mellem myndighederne.

Oprettelse af elektroniske registre

Opbygning og brug af elektroniske registre forudsatte naturligvis specialiseret kendskab til edb. Der blev oprettet specielle institutioner med særlig

ekspertise inden for edb for at stille maskiner og ekspertise til rådighed for myndighederne, når de skulle tage edb i brug, nemlig Datacentralen i 1959 og Kommunedata i 1972. Her blev langt størsteparten af offentlige myndigheders registre og andre edb-systemer udviklet, og her befandt edb-anlæggene sig. Berettigelsen af en institution som Datacentralen var indlysende ved oprettelsen i 1959, hvor edb-maskiner krævede voldsomme investeringer, og hvor der endnu kun var ganske få personer, som havde tilstrækkeligt kendskab til dette område. De første edb-uddannelser blev først etableret ca 10 år senere. Datacentralen fik en central position, idet stat, amter og kommuner havde forpligtet sig til ikke at anskaffe egne elektroniske dataanlæg, medmindre dette var godkendt af Datacentralens bestyrelse. Datacentralen stillede den nødvendige tekniske viden til rådighed, når en myndighed skulle tage edb i brug, men det var op til myndighederne selv at afklare, hvilke formål de nye registre skulle tjene.

Det offentliges brug af edb var en ny foreteelse i 1960'erne, og i hvert fald i Finansministeriet var der ikke tvivl om, at disse store investeringer og omfattende ændringer i arbejdsgangen helst skulle styres centralt. Det blev påpeget, at en virkelig gennemført udnyttelse af de nye tekniske muligheder ville forudsætte hidtil usete grader af koordination mellem forskellige myndigheder. To åbenlyse fordele ved at anvende elektronisk databehandling blev understreget, nemlig at flere myndigheder ville kunne benytte de samme data, og at data nemt ville kunne benyttes til statistik. Dermed blev der både lagt op til ændrede samarbejdsrelationer mellem myndighederne, og til at data kunne udnyttes til at frembringe ny og mere detaljeret viden, i første omgang i form af statistikker. Allerede i 1962 foreslog Finansministeriet, at der derfra skulle tages initiativ til, at alle edb-egnede opgaver faktisk blev forberedt for edb, uanset hvilken holdning de involverede myndigheder måtte have til indførelse af edb. Dette forslag blev afvist efter drøftelse i regeringen, og initiativet til nye edb-opgaver blev overladt til de enkelte myndigheder, som hver især havde særlig interesse i at styrke deres eget område. Det blev fremover linien i den danske edb-politik, at initiativet skulle komme fra den enkelte myndighed, der således fik en vis autonomi ved indførelse af edb. (Budgetdepartementets sekretariat. "Korrespondance og notater

25.9.1962-11.5.1965” findes i arkivet efter Budgetdepartementets sekretariat 1963-1981.)

For dog at sikre ”de mest rationelle og økonomiske dispositioner” ved anskaffelse af det kostbare edb-udstyr, blev det i 1964 og 1966 fastsat, at både anskaffelse af edb-udstyr og planer for edb-udstyrets anvendelse skulle godkendes af Finansministeriet, som skulle vurdere, om de påtænkte projekter burde koordineres med andre ”rationaliserings- og effektiviseringsbestrebelse” inden for det offentlige (Cirkulærer 1964 og 1966). Man var interesseret i de fordele, som edb-teknikken kunne tilbyde i form af, at flere institutioner kunne få adgang til de samme edb-programmer, men holdt samtidig fast ved, at initiativet til nye edb-anlæg burde komme fra myndighederne selv.

De elektroniske registre betød altså ikke i første omgang, at de enkelte myndigheders ressortområder blev ændret, men at myndighederne fik nye muligheder for at dele data med andre myndigheder. Det var dog et forhold, som stod til diskussion. F.eks. blev det overvejet, om CPR-registret skulle overtage al borgerlig personregistrering og dermed overflødiggøre kirkebøgerne, der blev ført af kordegne i de enkelte sogne. Man beregnede i 1972, at en sammenlægning ville medføre en betydelig årlig lønbesparelse, men planerne blev opgivet efter protester fra Kirkeministeriet (Willumsen 1999, 53). Det var åbenbart ikke et tilstrækkeligt argument for en sammenlægning af den civile og kirkelige registrering, at det ville betyde besparelser. Imod talte det, at kirken traditionelt havde varetaget disse opgaver, der blev anset for at være en fundamental del af kirkens virke. Det kan dog undre, at det fik afgørende vægt i København i 1970'erne, når civilstandsregistreringen i de sønderjyske landsdele siden 1800-tallet havde været varetaget af de borgerlige personregisterførere. Det havde også den sønderjyske gejstlighed været tilfreds med (Worsøe 2002, 279, 287). Først med indførelsen af den elektroniske Ny Kirkebog i 2003 er man kommet dobbeltregistreringerne til livs. I den landsdækkende, elektroniske kirkebog er alle civilstandsregistreringer om én person samlet et enkelt sted: på borgerens ”*kirkebogsside*”. Den Ny Kirkebog er integreret med CPR-registret, således at de relevante data fra kirkebogsføringen lagres direkte i CPR (Kirkeministeriet).

I de officielle retningslinier for de statslige myndigheders anskaffelse af edb fandtes der imidlertid ikke fra 1960'erne til begyndelsen af 1990'erne nogen tilskyndelse til sammenlægninger af myndigheders ressortområder, slet ikke mod deres vilje. Tværtimod var udgangspunktet som nævnt, at initiativet til indførelse af edb skulle komme fra de enkelte myndigheder. Indførelse af edb blev altså ikke bestemt af de tekniske muligheder, men af administrative hensyn og behov inden for de enkelte myndigheders ressortområder.

Nye registre – samme oplysninger

I første omgang betød indførelse af de elektroniske registre kun få ændringer i registrenes indhold. Det var stort set de samme oplysninger som tidligere, der blev registreret. Det er f.eks. tilfældet med folkeregistre / CPR. Den grundlæggende opgave for ethvert personregister er at registrere de oplysninger om den enkelte person, som vil kunne identificere vedkommende med en rimelig sikkerhed. Derfor bliver persondata, som enten er uforanderlige, eller som har en høj grad af stabilitet, af stor betydning i en sådan registrering. Det er f.eks. fødselsdag og -sted (der ikke ændrer sig) og navn (der kun sjældent ændrer sig). Med CPR-nummeret fik man mulighed for at nøjes med at registrere de omfangsrige og alligevel ikke 100 procent sikre identifikationsoplysninger ét sted, og derefter lade CPR-systemet være "nøglesystem" for andre systemer eller registre, hvor personidentifikation var nødvendig.

De kommunale folkeregistre og CPR havde den grundlæggende personidentifikation som fælles opgave, og man registrerede derfor den samme type oplysninger med dette primære formål for øje i de to registre: først og fremmest navn, fødenavn (for gifte kvinder), fødselsdag, fødested og adresse; desuden kunne oplysninger om erhverv, ægteskab, familieforhold eller for den sags skyld dødsfald bidrage til identifikationen.

CPR-systemets større omfang og muligheden for rationalisering af personidentifikationen i den øvrige offentlige forvaltning gjorde det helt oplagt at indføre CPR-nummeret som en kode for de registrerede identifikationsoplysninger. Såvel i de kommunale folkeregistre som i CPR-systemet blev (og bliver) der tillige registreret data, som ikke blev optaget af hensyn til identifikationen af de enkelte personer, men af

hensyn til andre myndigheders virksomhed. CPR-systemet indeholdt ikke egentligt nye persondata i forhold til de kommunale folkeregistre, bortset fra selve CPR-nummeret, som blev indført i forbindelse med CPR-systemets oprettelse. I perioden 1924-1978 kunne eller skulle følgende oplysninger registreres i de kommunale folkeregistre eller CPR-systemet af de anførte årsager (Betænkning 1954; CPR Instruks 1978):

Data i såvel de kommunale folkeregistre som CPR-systemet

- *identifikationsoplysninger* (1924-)
- *statsborgerskab* (1924-) (udenlandske statsborgeres flytning skal anmeldes til politiet)
- *trosbekendelse* (1924-) (medlemmer af den danske folkekirke optages på valglisten til menighedsråd og skal betale kirkeskat)
- *umyndiggørelse* (1924-) (umyndiggjorte personer har ikke valgret)
- *alders- eller invaliderente* (1956-) (særlig skatteberegning for pensionister)
- *sygekassemedlemskab* (1935-1973) (forudsætning for at få tildelt aldersrente/pension)
- *valgret* (1956-) (alle med valgret optages på valglisten)

Data udelukkende i de kommunale folkeregistre

- *konkurs* (1924-1956), *straf* (1924-1953) og *modtagelse af fattighjælp* (1924-1962) (medførte tab af valgretten)
- *skatteoplysninger* (1924-1970) (Oplysninger om indkomst, formue og restancer noteredes af hensyn til den kommunale skatteadministration. Denne type oplysninger blev ikke noteret i CPR, da selve skatteadministrationen i løbet af kort tid kom til at foregå via det elektroniske kildeskattesystem.)
- *lægdsrullennummer* (1956-1968) (Lægdsrullennummeret skulle sikre, at udskrivningskredsene kunne informeres om værnepligtiges flytninger. I CPR registreredes det i et særskilt felt, at en person var værnepligtig.)²
- *børnebidragspligt* (1956-1959) (Kommunerne havde pligt til at lægge ud for børnebidragspligtige, såfremt disse ikke betalte deres

bidrag. Når en kommune første gang havde lagt ud for en bidragspligtig, noteredes dette på personens kort, så man bedre kunne kontrollere vedkommendes flytninger. Denne registrering viste sig dog ikke at fungere tilfredsstillende og blev ophævet igen allerede i 1959.)

Ændringer i hvilke oplysninger henholdsvis papirregistret og det elektroniske register rummede, skyldtes altså ikke overgangen til et nyt medium, men ændringer i lovgivningen og dermed nye administrative registreringsbehov.

Vanskeligt at samordne parallelle registre

En væsentlig forskel mellem papirregistre og elektroniske registre var omfanget. Med de elektroniske registre blev det administrativt muligt at lave landsdækkende registre. Det var dog ingen enkel sag at samordne regionale registre, særligt ikke hvis de var ført af de selvstyrende amter eller kommuner. Det blev Landspatientregistret et eksempel på. Registret blev etableret i 1980 i et samarbejde mellem Sundhedsstyrelsen (Indenrigsministeriet), Amtsrådsforeningen samt København og Frederiksberg Kommuner, da det skulle bruges i sygehusplanlægningen såvel på landsplan som i de enkelte amter. I 1970 var der sket en reform af sygehusenes administration, idet de nye amter, som blev dannet efter kommunalreformen samme år, fik selvstændige opgaver inden for sygehusvæsenet. Københavns og Frederiksberg kommuner stod uden for amtsinddelingen og varetog egne sygehusfunktioner.

I midten af 1960'erne var man på sygehusområdet begyndt at afprøve de nye muligheder, som edb-registreringen gav, og med indførelsen af CPR-nummeret i 1968 blev det muligt at udvikle en individbaseret registrering af sygehuspatienterne. Sundhedsstyrelsen gik tidligt ind i udviklingsarbejdet for at sikre, at data ville kunne anvendes til udarbejdelse af sygehusstatistikkerne. De indgik derfor et samarbejde med Sygehusforeningen og Direktoratet for Københavns Amts sygehusvæsen om udvikling af et nyt edb-system til patientregistrering på sygehusene. Systemet blev kaldt M70 og havde Datacentralen som systemleverandør. Målet var, at M70 skulle kunne bruges til videnskabelige opgørelser, det daglige arbejde med patienterne, administration af afdelingerne og til at

danne grundlag for sygehusenes årlige indberetninger til Sundhedsstyrelsen.

For at tilskynde til anvendelse af systemet fik alle amter i 1970 vederlagsfrit tilbudt systemet. Den løbende drift af M70 var relativt billig, da den hverken fordrede indkøb af edb-anlæg eller terminaler til det enkelte sygehus. Det var dog langt fra alle amter, som tog imod tilbuddet om M70, og systemet kom i de første år kun til at køre på de store sygehuse i Københavns Kommune og fire amter. Andre amter arbejdede på at udvikle egne patientregistreringssystemer. I Århus Amt udviklede man det såkaldte Blå System, som i opbygning og indhold i høj grad lignede M70. Det blev fra 1971 brugt i fire jyske amter og havde dermed en udbredelse svarende til M70. I de amter, hvor man anvendte det Blå System, frygtede man, at Sundhedsstyrelsen ville tvinge sygehusene til at bruge M70. Så langt gik Sundhedsstyrelsen dog ikke, hvilket kan skyldes, at det ville være særdeles uheldigt, hvis staten påtvang amterne et bestemt system kun få år efter, at amterne havde overtaget ansvaret for sygehusvæsenet.

Det lykkedes ikke Sundhedsstyrelsen at styre udviklingen på landsplan gennem udbredelse af M70-systemet. I 1972 var der taget hele fem forskellige patientregistreringssystemer i brug rundt om i landet. Sundhedsstyrelsen fik ikke gennemført en landsdækkende anvendelse af M70, men i stedet blev der fastsat normer for, hvilke oplysninger der som minimum skulle være i samtlige patientregistreringssystemer. Fastsættelsen af fællesindhold i systemerne og en grundig definition af begreberne gjorde det muligt senere at samle oplysningerne fra alle landets sygehuse i ét register – Landspatientregistret. Samtidig blev fastlæggelsen af definitioner og begreber til en fælles sag mellem Sundhedsstyrelsen og de amter, der anvendte egne patientregistreringssystemer (Sundhedsstyrelsen 1971; 1977).

Statistik og prognoser

Mange registeropgaver var som nævnt defineret og integreret i myndighedernes arbejde længe før, det blev muligt at etablere elektroniske registre. Samtidig er der, efter at de første elektroniske registre blev taget i brug midt i 1960'erne, dukket mange nye opgaver op, som er blevet løst ved hjælp af elektroniske registre. Registrenes funktioner har altså ændret

sig, uafhængigt af at registrene er blevet overført til nye medier. Udviklingen af den danske velfærdsstat betød nemlig et stigende behov for viden om den konkrete udvikling på en række områder. Der skete en *kvantitativ videndeling*, som især blev udtrykt i statistik. Det ses f.eks. på undervisningsområdet, hvor stadig mere intensive efterlysninger af uddannelsesstatistik, der kunne danne grundlag for prognoser og planlægning på området, betød, at der fra 1963 blev oprettet en særlig statistikenhed i Undervisningsministeriet.

Overordnet samfundsmæssig planlægning blev en dominerende tendens i 1970'erne. Det formelle startskud kom fra Perspektivplanerne i 1971 og 1973, og de blev fulgt af detaljerede redegørelser for den forventede udvikling inden for forskellige sektorer og af påbud til ministerierne om fremover at udarbejde planer for den forventede udvikling på området. For at skaffe data til denne planlægning blev nye registre etableret, og eksisterende registre blev ændret, så de kunne indgå i dette arbejde. I planlægningsarbejdet var der både behov for mere dybtgående registrering end hidtil og for at lave mange beregninger på de indsamlede data, ikke mindst prognoser. Således blev Landspatientregistret og Studenterregistret tilpasset perspektivplanernes intentioner. De elektroniske registre kom i 1970'erne til at indgå som væsentlige redskaber i forvaltningspolitikens udvikling samtidig med, at de stadig tjente de samme formål som papirregistre tidligere havde gjort, nemlig at samle oplysninger om bestemte hændelser inden for myndighedens ressortområde til aktuel og retrospektiv brug.

Selv om de elektroniske registre fik nye formål, blev de dannet på grundlag af gamle idéer om overhovedet at registrere og om hvilke myndigheder, der skulle gennemføre denne registrering.

Registerlov og samkøring af registre

Et punkt, hvor elektroniske registre giver helt andre muligheder end papirregistre, er muligheden for samkøring af data fra forskellige registre. For at overveje problemer om enkelte personers retsbeskyttelse i tilknytning til oprettelse og brug af offentlige og private registre blev der i 1970 nedsat et udvalg under Justitsministeriet med medlemmer fra statslige, kommunale og private organisationer. Efter udgivelse af betænkninger og en omfattende debat i Folketinget blev lovene om private og

offentlige registre vedtaget til ikrafttræden i 1979 (Lov nr. 293 og 294, 1978). Det var lovenes formål at sikre, at den enkelte borgers retsbeskyttelse og integritet ikke blev krænket af de offentlige myndigheders brug af elektroniske registre. Efter indførelse af CPR-nummeret frygtede man, at oplysninger om enkelte personer ville kunne samkøres til at give endog meget detaljerede billeder af den enkeltes situation og præferencer. Desuden var der i debatten megen opmærksomhed omkring mulighederne for nemt at videregive oplysninger fra en myndighed til en anden. Disse temaer kom i høj grad til at præge diskussionen om Registerloven, som derfor blev en negativ afgrænsning af, hvad de offentlige myndigheder måtte anvende edb-registrene til. Lovene skulle afveje de registreredes interesser over for samfundsmæssige hensyn.

Loven omfattede edb-registre, som blev ført for den offentlige forvaltning og som indeholdt personoplysninger. Et forslag om, at loven skulle omfatte alle registre, altså både papirregistre og elektroniske, som indeholdt personoplysninger, vandt ikke tilslutning. Flertallet mente, at det ville blive for vanskeligt at afgrænse lovens område, hvis den skulle omfatte alle registre, men medgav, at også manuelle registre ville kunne misbruges, og at det ville kunne ske på måder, ”der ikke afgørende adskiller sig fra de misbrugssituationer, der kan foreligge ved edb-systemerne”. Alligevel blev det fremhævet, at edb-systemerne adskilte sig fra manuelle registre: ”Det er edb-systemernes smidighed og evne til at opbevare og behandle enorme datamængder, der har gjort dem såvel attråværdige som risikofyldte” (Betænkning 767 1976, 153).

Registerloven omfattede elektroniske registre, der blev ført i den offentlige forvaltning, og som indeholdt oplysninger, der kunne henføres til enkelte personer. Som noget nyt skulle den registeransvarlige myndighed udarbejde forskrifter med oplysning om formål og indhold for alle registre og for samkøring af eksisterende registre. Disse forskrifter skulle godkendes af det nye Registertilsyn, som skulle føre tilsyn med registrene. Det blev præciseret, at særligt følsomme oplysninger kun måtte registreres, hvis det var nødvendigt, og at oplysninger om politiske forhold kun måtte registreres, såfremt de i forvejen var offentligt tilgængelige. Efterretningstjenesterne var dog undtaget fra loven. Ingen oplysninger, som kunne henføres til bestemte personer, måtte videregives til private personer og virksomheder uden skriftligt samtykke. Derimod måtte sta-

tistiske oplysninger frit videregives, ligesom oplysninger, som i forvejen var offentligt tilgængelige, kunne videregives, uanset om de vedrørte bestemte personer.

Der måtte kun registreres oplysninger, som ”klart var af betydning for varetagelsen af vedkommende myndigheds opgaver”. Registertilsynet påtalte det over for myndigheder, som ville registrere unødigt meget, f.eks. da Danmarks Radio i sit licensregister ville registrere ægtefællers navn og CPR-nummer med den begrundelse, at vedkommende måske senere ville blive afgiftspligtig (Blume 1996, 185).

I 1970'erne og ind i 1980'erne var registerdebatten i offentligheden præget af usikkerhed om, hvad der blev registreret og ikke mindst om, hvad det registrerede blev brugt til. Nogle borgere frygtede, at teknikkens muligheder for samkøring af data ville blive fuldt udnyttet til at kontrollere borgerne. Over for det stod politikere og embedsmænd, som ønskede at fremme en sådan samkøring for at øge kontrollen med brugen af de offentlige midler. Fra slutningen af 1970'erne til midt i 1980'erne var ”Registersamfundet” og ”Registerstaten” genstand for megen debat. Kritikerne fokuserede på, hvad der kunne ske, hvis – eller når – de elektroniske registre blev kørt sammen (Merklin 1979; Knudemann 1980).

Et konkret debatpunkt omkring 1980 var oprettelsen af et centralt arbejdsmarkedsregister, CRAM. I den offentlige debat var der usikkerhed om registrets formål: skulle det udelukkende kortlægge arbejdsløsheden – eller skulle det også kunne bruges til statens kontrol med arbejdsløsheds-kasserne og på længere sigt til at anvise arbejde til ledige i andre dele af landet? I forlængelse af usikkerheden om registrets formål skabte det megen debat, at ikke blot de lediges navne skulle indberettes til det nye register, men også deres CPR-numre. Nogle arbejdsløsheds-kasser nægtede at udlevere medlemmernes CPR-numre af frygt for, at registrets oplysninger ville blive samkørt med oplysningerne i andre registre (Knudemann 1980, 58).

Netop samkøring af oplysninger fra flere registre er et punkt, hvor elektroniske registre afgørende adskiller sig fra papirbaserede registre. Det er muligt hurtigt og på en systematisk måde at sammenkoble oplysninger om enkelte personer, hvad enten det er for at opnå rationalisering eller for at tilvejebringe andre oplysninger eller nye sammenhænge på grundlag af adskilte registreringer. Eksempler på sådanne nye oplysninger er

samkøring af patientregistre med socialregistre eller strafferegistre samt samkøring af skatte-, moms- og socialregistre. Sådanne samkøringer viser forhold om enkeltpersoner, der ikke kan aflæses af de enkelte registre. Formålet med samkøring kunne være korrekt sagsbehandling, løbende og præventiv kontrol eller en efterfølgende kontrol med borgernes forbrug af offentlige ydelser. Et eksempel på en tilladt samkøring i kontroløjemed var Danmarks Radios licensregister i sammenhæng med Bygnings- og Boligregistret. Denne samkøring skulle afsløre de adresser, hvor der ikke blev betalt licens til radio eller tv og dermed give mere effektive kontrolmuligheder. I 1990 blev det vedtaget, at samkøring af registre inden for områderne arbejdsløshedsforsikring, sygedagpenge, social pension, social bistand, delpension og uddannelsesstøtte skulle tillades for at kontrollere udbetaling af offentlige ydelser. Sådanne kontrolmuligheder er siden yderligere udbygget (Blume 1996, 162ff.).

Elektroniske registre og nye administrationsformer

Allerede i 1968 blev der i Finansministeriet nedsat et udvalg, som skulle vurdere, hvordan "teknikkens udnyttelse" bedst kunne koordineres og styres. Udvalgets betænkning rummer en række vurderinger af den forventede udvikling på området i 1970'erne. Man forudså, at flere myndigheder snart ville kunne dele edb-systemernes oplysninger, idet datatransmission ville blive mulig, og det forventedes, at mange opgaver ville ændre karakter. At det ville indebære organisationsændringer og omorganisering af de interne arbejdsgange blev taget som en selvfølge. Denne diskussion om edb's anvendelse i den statslige administration blev på sin vis fortsat 25 år senere i Finansministeriets edb-politiske udvalg. *Effektiv edb i staten* fra 1992 har fokus på, at selv om data kommer fra forskellige registre, skal de kunne bruges af hele den offentlige administration, og at dette vil indebære ændringer i arbejdsrutiner og kommunikationsmønstre. De tekniske præmisser for brugen af edb var ændret væsentligt, og mens man i 1968 havde talt forsigtigt om ikke blot at bruge edb til de mest rutineprægede opgaver, men også om sammenkobling af flere opgaver på tværs af myndighederne, luftede man i 1992 frimodigt tanker om det papirløse kontor og om datakommunikation (Betænkning 1969; Finansministeriet 1992).

I 1980'erne kom der øget fokus på mål- og rammestyring. Det betød, at centralforvaltningen fik behov for opgørelser af de enkelte myndigheds resultater og produktivitet. Samtidig blev der lagt vægt på at fremme brugen af elektroniske registre og andre edb-baserede værktøjer. En vigtig del af den nye styreform var en hidtil uset mængde af informationer om aktiviteter og resultater fra de enkelte styrelser og institutioner til ressortministerierne. Det gav anledning til, at nye registreringsværktøjer blev taget i brug, og at eksisterende registreringer blev ændret. Universiteternes studenterregistrering er et eksempel på dette. Som nævnt skulle det fra 1981 understøtte nye funktioner som budgetkontrol og ressourcetildeling, idet et nyt budgetsystem sikrede sammenhæng mellem den beregnede undervisningsbelastning og ressourcetildelingen. Det stillede nye krav til studenterregistreringen, der nu ikke blot skulle omfatte, hvem der var studerende, men også dele af studieaktiviteten. Der blev altså registreret flere data end tidligere. Samtidig blev der stillet store krav til datas aktualitet og pålidelighed. Det er interessant, at disse oplysninger ikke længere blot havde interesse for statistikere og langsigtet planlægning, men også for den konkrete ressourcetildeling. De elektroniske registre var rykket meget nærmere på styringen af det daglige arbejde.

I begyndelsen af 1990'erne skiftede "elektronisk databehandling", edb, navn til "informationsteknologi", IT, hvilket markerer et skifte fra at behandle data til at medvirke ved mange former for informationsudveksling. Den tekniske situation blev helt anderledes end tidligere. Pc'ere og interne netværk vandt hurtigt frem, og snart fik også internettet helt afgørende betydning. Samtidig blev de enkelte registre ofte brugt af flere myndigheder. F.eks. blev det elektroniske Udlændingeregister fra dets start i 1993 designet som et fællessystem for Direktoratet for Udlændinge, Flygtningenævnet, Rigspolitiet og udlændingeadministrationens ressortministerium. Allerede inden for det første år blev der oprettet ca. 450 brugere i systemet. Direktoratet for Udlændinge havde ansvaret for udvikling og drift, og adgangen til registret skete via terminalopkoblinger. Det var således et meget fleksibelt system, der lettede udflytningen af visse opgaver i udlændingeadministrationen til de regionale statsamter og til kommunerne, idet der blot skulle etableres terminaladgang til Udlændingeregistret. Mens 1980'ernes forvaltnings-

politik havde medført, at registrene blev et element i styringen af det daglige arbejde, betød nye registre som Udlændingeregistret fra 1993, at disse elektroniske registre blev helt integreret i sagsbehandlingen. Udlændingeregistret er under stadig udvikling, og det har nu tilknyttet en informationsportal, der indeholder en række systemer til udveksling af informationer mellem udlændingeadministrationens myndigheder. Formålet med portalen er at give kommunerne og andre af udlændingeadministrationens myndigheder hurtig og let adgang til at søge og indtaste oplysninger om udlændinge, som er registreret i Udlændingeregistret.

Gamle idéer – ny viden

Undersøgelsen viser, at centraladministrationens elektroniske registre repræsenterer såvel kontinuitet som brud i det offentliges registerhistorie. Det er udtryk for kontinuitet, når de elektroniske registre indeholder data om de samme emner som de papirbaserede registre, og når de føres af de myndigheder, som også havde ansvaret for de papirbaserede registre. De elektroniske registre blev i flere tilfælde indfrielsen af gamle idéer om større og bedre registre, som var landsdækkende og gav længe savnede muligheder for statistik. Set i et forvaltningshistorisk perspektiv er der gode grunde til at forbinde de elektroniske registre med deres forgængerregistre.

Set i et lidt længere perspektiv må der dog peges på væsentlige brud mellem brugen af papirbaserede registre og elektroniske registre. Politisk begrundede reformer har medført nye registerbehov, som kunne dreje sig om mere statistik, bedre prognoser eller nye former for ressourcestyring. De virkelig gennemgribende ændringer, som de elektroniske registre gav i administrationen, var netop mulighederne for at skabe ny viden. Det kunne ske på flere måder: gennem optagelse af oplysninger om flere og andre forhold i registret, gennem etablering af nye begreber, som beskriver registrets individer med nye facetter og endelig gennem den viderebehandling af registrets oplysninger, som de elektroniske registre giver langt bedre muligheder for end de manuelle.

Indholdet i papirregistre var statisk i den forstand, at når en oplysning først var ført ind i registret, ville den forblive der, om end den kunne slettes, eller der kunne tilføjes supplerende oplysninger. Derimod er de

elektroniske registres indhold dynamisk, idet der kan foretages beregninger på grundlag af deres oplysninger, som også kan samkøres med andre oplysninger, så der kan fremkomme nye informationer. Hertil kommer muligheden for opdateringer, der ganske vist kan sikre, at et register altid indeholder aktuelle data, men som også kan betyde, at de ældre oplysninger overskrives og dermed forsvinder.

Nye begreber og beregninger

Det er en afgørende forskel på papirregistre og elektroniske registre, at de elektroniske registre kan indrettes til kun at acceptere bestemte typer data, mens man – i princippet – kan skrive hvad-som-helst på et kartotekskort. Størsteparten af et elektronisk registers felter vil oftest kun kunne udfyldes med standardiserede oplysninger, som på forhånd er fastlagt i bestemte koder. Det betyder på den ene side, at der ikke kan tilføres registret helt specielle oplysninger om de enkelte registrerede, men på den anden side giver de standardiserede oplysninger større sikkerhed for, at sammenligninger og sammentællinger af oplysninger virkelig baserer sig på ensartede grunddata.

Derfor ser man i tilknytning til elektroniske registre lange lister over de tilladte svarmuligheder (koder) for de enkelte oplysninger. I forbindelse med CPR-registret blev der oprettet et adresseregister, hvori alle adresser blev entydigt identificeret med vejnavn og husnummer, eventuelt etage og placering på etagen. Inden for sygehusstatistik havde man siden slutningen af 1950'erne brugt WHO's diagnosestandard i en modificeret form. Sundhedsstyrelsen vurderede nemlig, at det ikke ville være muligt at anvende de 999 diagnosekoder, som standarden indeholdt, i et manuelt system. Man havde derfor valgt kun at anvende de overordnede 99 koder. Først med det elektroniske Landspatientregister blev det muligt at anvende samtlige 999 koder. Endnu en standardisering skete i 1972, da Sundhedsstyrelsen bestemte, hvilke oplysninger der som minimum skulle findes i de forskellige patientregistreringssystemer. Der blev udarbejdet et fælles begrebsapparat for patientregistreringssystemerne, eksempelvis blev begrebet "sygebehandling" defineret som: "foranstaltninger som indebærer observation, undersøgelse og/eller behandling (terapi) af en person med en formodet eller fastslået sygdom eller i

forbindelse med fødsel". (*Definitioner af visse begreber indenfor sygehussektoren* 1975, 10f.)

De nye begreber og kodelister blev ikke udviklet af tekniske hensyn, men for at sikre at registrenes oplysninger kunne anvendes til statistik og andre forvaltningspolitisk bestemte formål. Det er vigtigt, at kommende arkivbrugere sikres mulighed for at "dekonstruere" disse begreber, der oftest er skabt til at imødekomme ganske bestemte forvaltningsmæssige problemstillinger. De nye begreber og deres præcise afgrænsning er i høj grad politisk bestemt og nøje forbundet med de enkelte registres formål, og en dybtgående forståelse af disse vil være afgørende for senere at kunne udnytte de elektroniske registres oplysninger fuldt ud.

De elektroniske registre har i visse tilfælde erstattet personlig sagsbehandling, idet nogle love ligefrem er blevet implementeret under den forudsætning, at komplicerede net af regler og beregningsprocedurer administreres maskinelt. Det ville simpelt hen være alt for krævende at foretage disse manuelt. Som et eksempel på dette kan nævnes Landbrugsministeriets system til EF's forbedringsstøtteordning, Told og Skats systemer til administration af forskudsopgørelser og endelig hele dagpengesystemet. I systemet til administration af EF's forbedringsstøtteordning blev der indbygget procedurer til implementering af reglerne for tildeling af støtte. De indkomne ansøgninger skulle blot indtastes i systemet, som så kunne gennemføre den nødvendige sagsbehandling og udskrive enten afslag eller bevilling af støtte. Det samme gælder kommunernes system til beregning af dagpenge. I sådanne systemer sker en integration af lovgivning, sagsbehandling og beslutningsprocesser, hvilket indebærer bestemte fortolkninger af de omhandlede love. "Fordi tolkning af lovgivning ikke er entydig, har edb-systemernes implementeringer af lovgivningen selvstændig kildeværdi som den tolkning af lovgivningen, administrationen rent faktisk har fulgt. Samtidig er det også den tolkning, der skal bruges til forståelse af de data, et EDB-system behandler og gemmer." (Damkjer 2002, 64)

Edb-systemernes beregningsprogrammer er ikke blot vigtige for at få systemerne til at fungere, men også for at forstå deres oplysninger, både mens de er i brug og ved eventuel senere arkivbrug af registrene. "Det er et problem, at loven ophører med at være direkte kilde for forvaltningen og afløses af beregningsprogrammer", siges det i en vurdering af det

sociale områdes aktuelle edb-systemer (Hielmcrone 2004). I den aktuelle debat giver beregningsprogrammerne anledning til bekymring for borgerne retssikkerhed, men de kan også komme til at udgøre et problem for senere arkivbrugere, som vil undersøge forvaltningens praksis eller følge tildelingen af ydelser til konkrete personer (Teknologirådet 2005). Sådanne beregninger og fortolkninger er naturligvis ikke enestående for de elektroniske registre. Det sker også i manuel sagsbehandling; ja faktisk er det et af hovedelementerne i enhver sagsbehandling at vurdere den konkrete sag i forhold til gældende regler. Forskellen er, at i den manuelle sagsbehandling vil denne fortolkning ofte efterlade sig flere spor i form af beregninger, notater m.m., mens den i elektronisk sagsbehandling sker ”automatisk”. Desuden vil den elektroniske sagsbehandling oftest omfatte mere komplicerede procedurer, beregninger og forbehold end den manuelle.³ Det er jo netop maskinernes store fordel, at de kan håndtere disse komplicerede forhold. En anden væsentlig forskel er, at mens den manuelle sagsbehandling må hvile på delvist udokumenteret grundlag som sagsbehandlerens individuelle skøn og uformelle retningslinier, vil den maskinelle sagsbehandlings præmisser og beregningsforudsætninger nødvendigvis være nøje beskrevet i forbindelse med opbygningen af systemet.

Et register – flere myndigheder

De første elektroniske registre blev i høj grad indrettet som deres forgængerregistre på papir. De indeholdt stort set de samme oplysninger, og de blev benyttet af de samme myndigheder. Efterhånden gav de elektroniske registre dog nye muligheder for samarbejde mellem myndighederne, idet flere myndigheder kunne dele registrenes informationer. Dette repræsenterer et afgørende brud med papirregistre, der oftest blev udviklet og anvendt af en og kun en myndighed. I begyndelsen af 1970’erne skete det med anvendelse af telexforbindelse til det centrale register, f.eks. ved Centralregistret for Motorkøretøjer. Da det senere blev muligt via terminalopkobling og endnu senere via Internet at tilgå data fra flere forskellige steder, så man stadig oftere, at flere myndigheder brugte det samme register som databrugere eller dataleverandører. Når data forelå i elektronisk form, var det nemlig muligt at:

- overføre data fra en myndighed til en anden
- give forskellige myndigheder adgang til de samme data
- lade flere (ofte lokale eller regionale) myndigheder indsamle data, som derefter blev bearbejdet og videreanvendt af andre (ofte statslige) myndigheder

De nye muligheder for brugen af data betød, at flere myndigheder kunne have forskellige roller over for det samme elektroniske register:

- leverandør af data til registret
- planlægger af anvendelsen af disse data
- systemplanlægger og -administrator (ofte Datacentralen eller Kommunedata)
- bruger af registrets data til f.eks. sagsbehandling eller statistik

Således var der f.eks. involveret mange myndigheder i CPR-registret, idet oplysningerne kom fra de enkelte kommuners folkeregistre, planlægningen af systemet og dets brug skete i Sekretariatet for Personregistrering under Indenrigsministeriet, og alle myndigheder, som havde brug for at registrere personer og deres adresser, anvendte CPR-registret. Tilsvarende fik Landspatientregistret sine oplysninger fra amterne, mens Sundhedsstyrelsen fastsatte, hvordan data skulle anvendes, dog i samråd med amterne. Også for Udlændingeregistrets vedkommende er der tale om samarbejde mellem mange myndigheder, dog primært statslige myndigheder. Denne opdeling betyder, at nogen indsamler data, andre planlægger anvendelsen af data, og atter andre benytter data.

Arkiver, forvaltningspolitik og nye register

De elektroniske registre har betydet alvorlige udfordringer for arkiverne. Der er det vigtige spørgsmål om den tekniske bevaring af registrene, som dog ikke diskuteres her. Et andet vigtigt spørgsmål er imidlertid, hvordan arkivet vejleder sin bruger, så denne finder netop det register, der indeholder de oplysninger, som brugeren er interesseret i. Kan registrenes funktion, oprindelse og indhold reflekteres af arkivernes registrerings-systemer?

For at forstå et elektronisk register fuldt ud, vil en kommende arkivbruger have brug for en nøje dokumentation af registrenes funktioner. Det er f.eks. vigtigt at have kendskab til de beregninger, som er foretaget på registrenes data, og som er en af faktorerne i registrenes muligheder for at frembringe *ny viden*.

Arkivbrugereren vil ligeledes have behov for at kunne vurdere, hvordan data er nået frem til registret. Er det sket ved direkte indtastning eller ved overførsel fra andre registre? Eller i en kombination af beregning og overførsel fra andre registre? Ved at klarlægge netværket af forskellige myndigheders roller over for et bestemt elektronisk register får en kommende arkivbruger mulighed for at vurdere datas ophavssituation og den administrative bearbejdning af data.

Traditionelt har arkivbrugereren fundet frem til det ønskede arkivalie ved at søge dets arkivskaber, den myndighed (organisation, person) som oprindeligt har skabt arkivaliet. Når der er involveret flere myndigheder i de elektroniske registres oprettelse, opdatering, brug af data og administration af data, betyder det imidlertid, at registret kommer til at befinde sig i skæringspunktet mellem flere myndigheders ressortområder. Kendskab til den enkelte myndigheds ressortområde vil derfor blive en usikker vej til at identificere et sådant elektronisk register i arkivets gemmer. I stedet kan det enkelte register identificeres ved en bestemmelse af netop det emne, som det pågældende register dækker.

Det er ikke alene selve det elektroniske medium, som afstedkommer disse nye heuristiske og dokumentationsmæssige udfordringer for arkiver og arkivbrugere. Registrenes funktion og indhold er nemlig ikke bestemt af de tekniske forhold, men af de krav, der stilles til registrene fra forvaltningens side. Det vil være at overdrive de elektroniske registres betydning at hævde, at de ligefrem har været *årsag* til udviklingen af nye forvaltningsmæssige politikker. Forskydninger i forvaltningspolitikken er langt bredere forankret og har sammenhæng med ændringer i økonomiske og velfærdsmæssige vilkår. Derimod kan det konkluderes, at de elektroniske registre har vist sig at være så fleksibelt et værktøj, at de har været i stand til at *understøtte* forvaltningspolitikken ad de veje, den har taget.

De elektroniske registre blev skabt med papirregistre som forbillede og kom i første omgang til at imødekomme krav, som var formuleret for

længst, men som ikke kunne realiseres med de midler, papirregistre stillede til rådighed. Det gælder ikke mindst krav om landsdækkende registre og om dannelse af statistik. De elektroniske registre kom til at medvirke til at skabe ny viden ved at levere mere avanceret statistik, flere prognoser og ressourcestyring gennem måling af myndighedernes resultater. På den organisatoriske side var det væsentligste brud med papirregistre et stærkt forøget samarbejde mellem flere myndigheder om inddatering i og brug af elektroniske registre. Samtidig gav den nye teknologi mulighed for, at myndighederne kunne udveksle og samkøre oplysninger fra flere registre. Disse ændringer er sket gradvist over flere årtier og ikke blot som følge af den nye teknik, men i høj grad også på grund af nye politiske signaler.

Med de elektroniske registre kunne der genereres ny viden af et omfang og med en hastighed, som man ikke tidligere havde kendt, men det skete på baggrund af gamle registertraditioner og -ønsker.

Elsa Hansen, ph.d., er ansat ved Rigsarkivet i København som seniorforsker. Hun var 2004-2005 leder af forskningsprojektet "Elektroniske registers indførelse i centraladministrationen" og deltager 2006-2007 i Rigsarkivets projekt om tilgængeliggørelse af elektroniske arkivalier med en undersøgelse af arkivernes dokumentation af elektroniske registre.

E-post: eha@ra.sa.dk

Webbsida: <<http://www.sa.dk/ra/forskning/Forskere/eha.htm>>

Noter

1. Else Hansen, Mette Hall-Andersen, Asbjørn Romvig Thomsen & Asger Svane-Knudsen (2006). *Ny viden – gamle idéer: elektroniske registres indførelse i central-administrationen*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
2. Lægdsruller er fortegnelser over de mænd, der kunne udskrives til militærtjeneste i hæren.
3. Hiemcrone (2004) påpeger, at netop muligheden for at gennemføre elektroniske beregninger har betydet, at den sociale lovgivning er blevet stadig mere kompliceret i de senere år, i en sådan grad at de enkelte sagsbehandlere må stole på de maskinelle beregninger, som er for komplicerede til umiddelbart at blive kontrolleret manuelt.

Referencer

Utrykte kilder

Rigsarkivet, København

KØBENHAVNS UNIVERSITET. Konsistorium, journal nr. 139/41.

BUDGETDEPARTEMENTETS SEKRETARIAT 1963-1981. Elektronisk databehandling: Cirkulærer, vedtægter.

Trykte kilder

BETÆNKNING (1922). Afgivet af Folkeregisterkommissionen af 1920. København.

BETÆNKNING (1954). Nr. 89 om ændring af de gældende regler for førelse af folkeregistre m.v. afgivet af det af Indenrigsministeriet den 9. januar 1945 nedsatte udvalg. København.

BETÆNKNING (1969). Fra administrationsrådets udvalg vedrørende styring og koordinering af edb-udviklingen i forvaltningen. København.

BETÆNKNING (1976). Nr. 767 om offentlige registre. Afgivet af det af Justitsministeriet den 9. september 1970 nedsatte registerudvalg. København.

BLUME, PETER (1996). *Personregistrering*. København: Akademisk Forlag.

CIRKULÆRE (1964). Om anskaffelse eller leje af elektronisk databehandlingsmateriel. Finansministeriet 15.10.1964.

CIRKULÆRE (1966). Om anskaffelse af elektronisk databehandlingsteknik i statsadministrationen. Økonomiministeriet 18.3.1966.

CPR INSTRUKS 1978 (1978). Sekretariatet for Personregistrering, Indenrigsministeriet, maj 1978.

DAMKJER, ORLA (2002). "Statens Arkivers bevaring af IT-arkivalier." *Den hemmelige rapport*. Rigsarkivet, Bevarings- og kassationsafdelingen. København (intern rapport).

Definitioner af visse begreber indenfor sygehussektoren (1975). Koordinationgruppen for individbaseret patientregistrering. Rapport nr 3. Sundhedsstyrelsen.

DEGN, OLE (2004). "Registrering af bybefolkningen i Danmark: Kilder fra middelalderen til Den Ny Kirkebog." *Personalthistorisk Tidsskrift. 125-års jubilæum. 1879 – 22. september – 2004*.

FINANSMINISTERIET (1992). *Effektiv edb i staten: rapport fra det edb-politiske udvalg om statens brug af informationsteknologi i 90'erne*. København.

HANSEN, ELSE ET AL. (2006). *Ny viden – gamle idéer: elektroniske registres indførelse i centraladministrationen*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

HIELMCRONE, NINA V. (2004). *Retssikkerhed, effektivitet og borgerinddragelse i forvaltning af sociale kontantydelse*. <http://www.borgerloen.dk/vpv/09_Nina_rev.pdf> [2007-03-30]

KIRKEMINISTERIET. *Den ny Kirkebog*. <<http://www.dnk.dk>> [2007-03-30]

KNUDEMANN, JØRGEN OLUF (1980). *Registre og kontrol*. København: Information.

Lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v.

Lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre.

MERKLIN, JUSSI (1979). *Registerstaten Danmark*. Haarby: Forlaget i Haarby.

SUNDHEDSSTYRELSEN (1971). *Sundhedsstyrelsen og dens virksomhed*. København.

SUNDHEDSSTYRELSEN (1977). "Sundhedsstyrelsens udnyttelse af individbaseret patientregistrering." *Ugeskrift for Læger* nr. 139/10: 616.

TEKNOLOGIRÅDET (2005). *Sikkerhed og privatlivets fred i digital forvaltning: projektbeskrivelse*. <<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=1062&language=dk&category=7&toppic=kategori7>> [2007-03-30]

WILLUMSEN, HANNE (1999). *Folkeregistreringen 75 år i 1999*. København: Indenrigsministeriet, CPR-kontoret. Også tilgængelig som:
<<http://www.cpr.dk/publikationer/folkeregistrering1999/forside.htm>> [2007-03-30]

WORSØE, HANS H. (2002). "Civilstandsregistrering." *Harmonisering eller særordning: Sønderjylland som administrativ forsøgsmark efter Genforeningen i 1920*. Red. Peter Fransen *et al.* (Skifter udgivet af Historisk Samfund for Sønderjylland, nr 85). Aabenraa: Historisk Samfund for Sønderjylland.