

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning av utredningsuppdrag avseende öppna data samt vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Inledning

Regeringen beslutade den 9 april 2015 att uppdra till Riksarkivet att utreda vissa frågor med anknytning till regeringens mål om en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet. Uppdraget omfattade två separata, om än sammanlänkade, frågor. *För det första* skulle Riksarkivet utreda förutsättningarna för ett långsiktigt förvaltningsansvar för den plattform för öppna data som Verket för innovationssystem (Vinnova) har utvecklat. *För det andra* skulle Riksarkivet lämna förslag på vilken myndighet som bör överta E-delegationens ansvar för att ge vägledning till den offentliga förvaltningen i frågor om vidareutnyttjande av offentlig information.

Detta är Riksarkivets redovisning av uppdraget. I redovisningen hålls de två huvudfrågeställningarna i viss utsträckning isär, även om det finns tydliga kopplingar mellan såväl frågorna som Riksarkivets förordade förslag till ansvarsfördelning.

Inledningsvis sker i *avsnitt 1* en kort sammanfattning av de förslag som Riksarkivet lämnar mot bakgrund av uppdraget. I *avsnitt 2* sker en översiktlig redogörelse för hur Riksarkivet har arbetat med utredningen och vilka kontakter som tagits med andra relevanta aktörer. I *avsnitt 3* behandlas sedan de frågeställningar som rör övertagande av plattformen för öppna data. Här presenteras även Riksarkivets förslag till förvaltningsmodell för plattformen öppna data. I *avsnitt 4* behandlas de frågeställningar som rör övertagande av E-delegationens ansvar för vägledningen till lagstiftningen om vidareutnyttjande av offentlig information. Här redogörs för Riksarkivets förslag till vem som ska ta över ansvaret för vägledningsarbetet. I *avsnitt 5* diskuteras vilka fördelar som Riksarkivet ser med att de två frågekomplexen hålls samman inom en organisation och varför Riksarkivet är särskilt lämpat att överta detta ansvar. I *avsnitt 6* redovisas Riksarkivets bedömningar av vilka resurser som är nödvändiga för att myndighetens förslag ska kunna genomföras samt finansieringsfrågan. I *avsnitt 7* diskuteras vissa frågor där ytterligare utredning kan behövas. Slutligen, som *bilaga*, bifogas en modell över vilka informations- och främjandeinsatser kan behövas i de olika stegen från framställning till vidareutnyttjande.



1. Sammanfattning med förslag

Regeringen har uppdragit åt Riksarkivet att utreda förutsättningarna för och lämna förslag till ett långsiktigt förvaltningsansvar för den plattform för öppna data som Vinnova har utvecklat, samt att föreslå vilken myndighet som ska ta över E-delegationens ansvar för vägledning till lagen om vidareutnyttjande (2010:566) av handlingar från den offentliga förvaltningen. Efter att ha inhämtat synpunkter från berörda myndigheter och organisationer och efter övervägande när det gäller verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser lämnar Riksarkivet sammanfattningsvis följande förslag och motiveringar.

Riksarkivet föreslår att Regeringen ger myndigheten uppdrag att förvalta *dels* den plattform för öppna data (www.oppnadata.se) som utvecklats av Vinnova, *dels* den webbaserade vägledningen (www.vidareutnyttjande.se) till PSI-lagen som tagits fram av E-delegationen. Riksarkivet bör även överta webbplatsen PSI-datakollen som syftar till att följa upp myndigheternas arbete med vidareutnyttjande.

Riksarkivet anser att det finns starka skäl för att *en* myndighet har ansvar för såväl vägledningen om vidareutnyttjande som för portalen för öppna data. Bland annat kan nämnas att det blir lättare att bygga upp och behålla erforderlig kompetens inom olika områden. Att frågorna samlas i en myndighet minskar givetvis inte nödvändigheten av fortsatt samarbete mellan myndigheter och andra relevanta aktörer.

Riksarkivet anser att myndigheten är väl lämpad att ta ansvar för de frågor som rör vidareutnyttjande och öppna data. Frågorna ligger väl i linje med myndighetens huvuduppdrag som innebär att säkerställa samhällets behov av en långsiktig informationsförsörjning. Ett övergripande verksamhetsmål för Riksarkivet är en ökad användbarhet och användning av offentlig information. Av Riksarkivets vision framgår att den digitala informationen bör tillhandahållas kostnadsfritt och att vidareutnyttjande och förädling av informationen bör stödjas och uppmuntras, samt att en ökad självbetjäning bör nås genom utveckling av digitala tjänster.

Riksarkivet bedriver redan olika verksamheter som är inriktade på tillgänglighet, interoperabilitet och öppenhet. Myndigheten har sedan lång tid utfärdat föreskrifter inom offentlig informationsförsörjning, bl.a. om beskrivning och förtecknande av myndigheternas verksamhetsinformation. Genom den nyligen beslutade ändringen i arkivförordningen tillkommer föreskriftsrätt för de förteckningar som myndigheterna ska upprätta över information som är lämpad för vidareutnyttjande. Riksarkivet har också förvaltningsansvar för FGS:er (Förvaltningsgemensamma specifikationer) som kan beskrivas som metadatakrav för överföring av information mellan system och mellan myndigheter. Riksarkivet förvaltar även den Nationella ArkivDatabasen (NAD) som främst innehåller uppgifter om arkiv som förvaras hos arkivmyndigheter och enskilda arkivbildare, och som på sikt kan utvecklas till att även innehålla förteckningar över den information som finns hos myndigheterna.

Riksarkivet ser också ett antal uppgifter som angränsar till det som omfattas av uppdraget – områden där andra myndigheter kan vara mer lämpliga än Riksarkivet. Ett exempel på detta handlar om direkta åtgärder för att främja näringslivsutveckling



baserad på öppen data. För sådana frågor har sannolikt andra myndigheter bättre förutsättningar än Riksarkivet, exempelvis torde Tillväxtverket kunna vara en sådan myndighet. Ett annat exempel handlar om stöd till innovationer och annan utvecklingsverksamhet inom området där Vinnova och Tillväxtverket bör ha kvar sin nuvarande roll.

Riksarkivet vill i likhet med de parter som hittills arbetat med frågan, framhålla vikten av ökade insatser för att främja tillgängliggörande – såväl vad gäller ”öppna data” som övriga handlingar som kan vidareutnyttjas. Att myndigheterna känner sig trygga med de förutsättningar som gäller ur tekniska, ekonomiska och juridiska perspektiv måste ses som en förutsättning för en ökad vilja att tillgängliggöra information. Vikten av ett framgångsrikt vägledningsarbete och annan främjande verksamhet kan, mot denna bakgrund, knappast överdrivas.

För att driva frågorna anser Riksarkivet att det behövs ett kvalificerat kansli bestående av personer med olika kompetenser. För att stimulera utveckling och minska sårbarhet är det viktigt med en kritisk massa. Sammantaget bedömer Riksarkivet att funktionen för att vara ändamålsenlig bör bestå av 8 tjänster, innefattande kompetens inom främjande, teknik och juridik. Tillsammans med kostnader för utveckling och förvaltning uppskattar Riksarkivet den totala årliga kostnaden för funktionen till 11,8 miljoner kronor.

Riksarkivet har även efter underhandskontakter med Finansdepartementet tagit fram ett mindre kostsamt alternativ vilket presenteras i avsnitt 6.2.1. Det nedskurna alternativet innebär att möjligheterna att arbeta aktivt med främjade av vidareutnyttjande begränsas och att det finns en risk för att det blir svårare att uppnå regeringens mål om en öppen förvaltning.

Eftersom Vinnovas och E-delegationens uppdrag upphör den 30 juni 2015 bör övertagandet ske så fort som möjligt, helst redan från och med den 1 juli 2015. Riksarkivet ser dock inga möjligheter att hinna inrätta ett kansli förrän till halvårsskiftet 2016. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har föreslagit att de under en övergångsperiod kan ansvara för driften av öppnadata.se och E-delegationens vägledning samt viss främjande verksamhet. Genom ett *interimskansli* som inrättas på uppdrag av Riksarkivet skulle risken för negativa konsekvenser av ett förvaltningsglapp minska. Det föreslås därför att Riksarkivet uppdrar åt SKL att inrätta ett interimskansli fram till den 1 juli 2016. En förutsättning är att Riksarkivet erhåller medel för dels det uppdrag som ges till SKL, dels beviljas en anslagshöjning för det långsiktiga förvaltningsuppdraget.



2. Genomförande av uppdraget samt vissa frågor om avgränsningar

Av regeringens beslut framgick att Riksarkivet skulle genomföra uppdraget i samverkan med Vinnova, Tillväxtverket, Kungliga Biblioteket och E-delegationen samt på lämpligt sätt tillvarata de kunskaper och erfarenheter som bland andra eGovlab vid Stockholms universitet har inom området.

Riksarkivet har i ett inledande skede träffat representanter för de i uppdraget nämnda myndigheterna. Kontakter har även tagits med personer som var verksamma inom PSI-utredningen, med Statskontoret, Swedish Standards Institute (SIS) samt den nationella samordnaren för öppna data vid Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Mot bakgrund av vad som framkommit i dessa kontakter har Riksarkivet tagit fram sitt förslag till övertagande av portalen öppna data samt vägledningen kring vidareutnyttjande.

Riksarkivet har möjliggjort för de ovan nämnda organisationerna att lämna synpunkter på Riksarkivets förslag och de synpunkter som inkommit har i möjligaste mån omhändertagits. Dock har den snäva tidsramen inte medgett något formellt remissförfarande.

När det gäller frågan om de ekonomiska ramarna för det framtida arbetet med öppna data samt vägledningen kring vidareutnyttjande har Riksarkivet utgått *dels* från de kostnader som nuvarande aktörer har uppgett för verksamheten *dels* från vad PSI-utredningen uppgett avseende finansiella konsekvenser i sitt betänkande *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar* (SOU 2014:10, sid. 173 f.). Riksarkivet delar utredningens bedömning att frågan om hur stora resurser som krävs för uppgifterna i hög grad beror på ambitionsnivån samt i vilken takt uppgifterna ska genomföras.

3. Plattformen för öppna data

När det gäller frågeställningarna om ett långsiktigt förvaltningsansvar för plattformen för öppna data har det inledningsvis varit viktigt att fastställa vad som överhuvudtaget avses med ”öppna data” samt hur detta förhåller sig till andra informationstyper som en myndighet tillhandahåller för vidareutnyttjande i enlighet med PSI-lagen. I det följande redovisas inledningsvis hur Riksarkivet har uppfattat dessa frågor utifrån gällande lagstiftning och utifrån nuvarande aktörers arbete. Därefter presenteras Riksarkivets förslag till en framtida ansvarsfördelning för dessa frågor.



3.1 Förhållandet mellan öppna data och andra handlingar som tillhandahålls

Det finns ingen legaldefinition av begreppet öppna data, men med begreppet avses vanligen data som tillhandahålls elektroniskt och fritt utan att betydande tekniska eller rättsliga begränsningar uppställts för hur de får vidareutnyttjas. I praktiken innebär detta att ingen avgift får tas ut för tillhandahållandet och att det inte krävs licenser etc. som hindrar vidareutnyttjandet i onödan.

Det är viktigt att inte sammanblanda ”öppna data” med andra data eller uppgifter som av myndigheter tillhandahålls för vidareutnyttjande. Frågor om vidareutnyttjande av offentlig information är sedan den 1 juli 2010 reglerade i en särskild författning, lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. I lagen – som i det följande benämns med den etablerade kortformen PSI-lagen – regleras vissa frågor rörande myndigheternas vidareutnyttjande av handlingar, oavsett om handlingarna avser öppna data eller andra typer av handlingar.

PSI-lagen reglerar vilka villkor som myndigheter får sätta upp när myndigheterna tillhandahåller handlingar för vidareutnyttjande – oavsett om det rör fysiska handlingar eller elektroniska handlingar. Lagen tillämpas när en myndighet *i ett konkret fall* väljer att tillhandahålla en handling eller delar av en handling för vidareutnyttjande – oavsett vilken rättslig grund som ligger bakom. Det saknar således betydelse om tillhandahållandet sker på grund av en skyldighet (såsom exempelvis 2 kap. TF) eller om det sker helt frivilligt på myndighetens eget initiativ. Det saknar vidare betydelse i vilken form handlingarna lämnas ut – oavsett om det handlar om ett utlämnade av pappershandlingar eller om ett tillhandahållande av elektroniska handlingar. Utöver regler om själva villkoren vid vidareutnyttjande innehåller lagen ett krav på att myndigheterna ska informera om dessa villkor. Från och med den 1 juli 2015, innehåller lagen skarpare krav på att denna information ska kunna lämnas elektroniskt samt också ett krav på att myndigheter ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande.

PSI-lagen är således inte begränsad till att avse så kallade öppna data och ställer heller inget krav på att data ska tillhandahållas i formen av öppna data. Det är upp till varje myndighet att – utifrån de regelverk och instruktioner mm som gäller för myndigheten – bedöma dels vad som överhuvudtaget ska tillhandahållas för vidareutnyttjande, dels vilken delmängd som kan och bör tillhandahållas som öppna data.

Tillgängliggörandets olika nivåer kan åskådliggöras i formen av en trappa, där de nedersta trappstegen illustrerar framställning av allmänna handlingar och de översta nivåerna avser tillgängliggörande respektive återanvändande av öppna data.

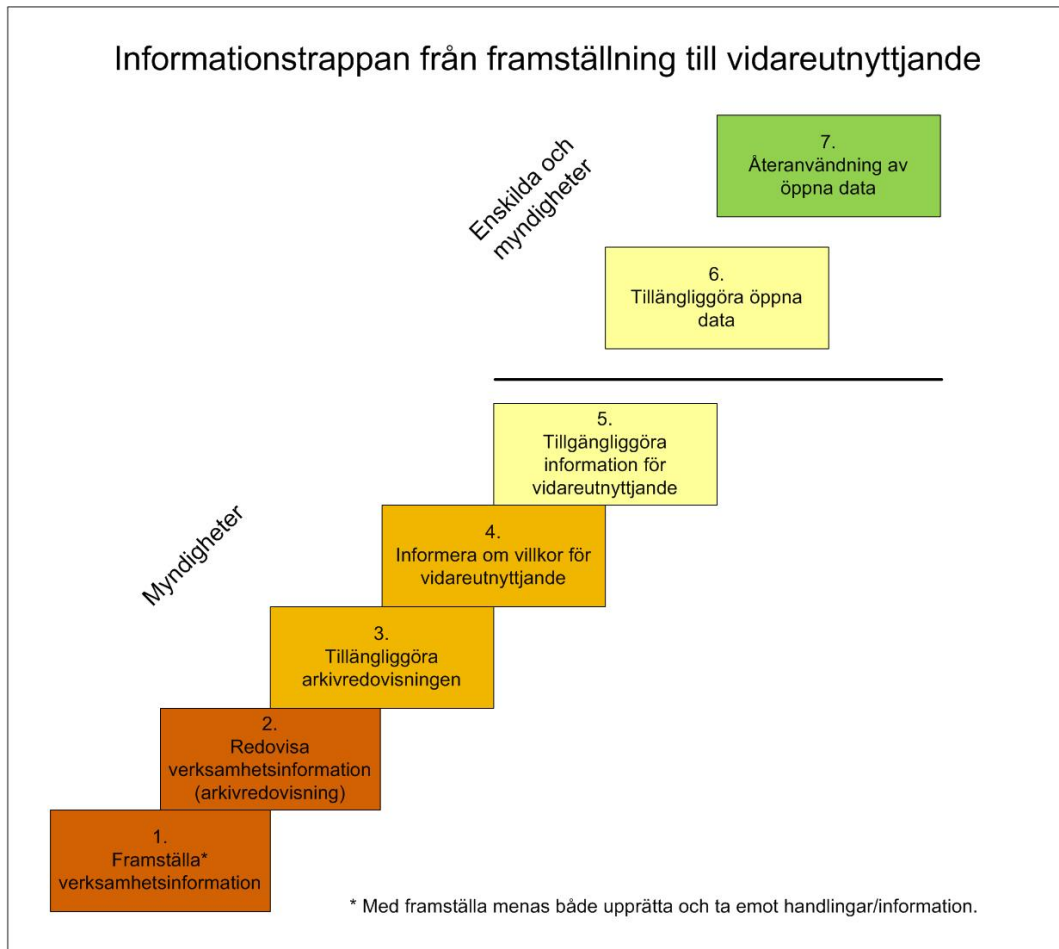


Fig. 1. Informationstrappan från framställning till vidareutnyttjande.

Myndigheternas arbete illustreras genom färgade rutor, där rött är krav enligt TF, arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter, orange står för PSI-relaterade krav, gult och grönt är det som myndigheter/enskilda väljer fritt. Målet är att komma så långt upp i trappan som möjligt.

3.2 Vinnovas plattform för öppna data

När det i regeringsuppdraget hänvisas till Vinnovas plattform för öppna data avses den plattform som återfinns på webbplatsen www.oppnadata.se. Vinnova har utvecklat plattformen i enlighet med ett regeringsuppdrag från den 26 juli 2012 (N2012/3599/ITP). Vinnovas uppdrag upphör den 1 juli 2015.

Enligt uppdraget till Vinnova var syftet med plattformen att främja vidareutnyttjande av data som tillgängliggjorts av myndigheter samt att stödja utvecklingen av e-tjänster med användarna i fokus. Plattformen skulle förmedla data samt färdigutvecklade appar och e-tjänster. Plattformen skulle tillhandahålla en samlad miljö för utvecklare. Den av Vinnova utvecklade plattformen innehåller ett urval av sådan information som olika myndigheter har valt att tillgängliggöra i formen av öppna data.



För att kort beskriva hur portalen fungerar kan sägas att den på ett automatiserat sätt hämtar hem information om öppna data från de myndigheter som väljer att förmedla öppna data via portalen. Detta sker genom användning av så kallade DCAT-AP-filer, som kan beskrivas som en sorts vägvisare/länk till de faktiska uppgifterna. Portalen är endast en form av länksamling och innebär inte att de faktiska uppgifterna flyttar från myndigheterna till portalen. Detta innebär att det är varje enskild myndighet som har ansvar för och kontroll över vilket material som tillgängliggörs i form av öppna data och också kan besluta om att antingen öka eller minska volymen.

DCAT-AP är EU:s rekommendation för alla som publicerar öppna data. Den har tagits fram för att beskrivningar av datakällor utformas på ett sätt som gör att det ska vara enklare att hitta data och bättre förstå vad den innehåller.

I sammanhanget kan nämnas att det vid SIS (Swedish Standards Institute) förbereds ett arbete med att kartlägga eventuella behov av ett standardiserat sätt att arbeta med öppna data på nationell nivå. För det fall SIS kommer fram till att så är fallet, kan förutses att SIS erbjuder intresserade företag och organisationer att ta fram svensk eller europeisk standarder på området som sannolikt kommer påverka arbetet med öppna data.

Vinnova har även utvecklat webbplatsen och verktyget PSI-datakollen.se i samarbete med E-delegationen (se avsnitt 4.1 nedan).

3.3 En plattformsförvaltning i Riksarkivets regi

En utgångspunkt vid genomförandet av detta uppdrag har varit att Riksarkivet tar över driften och utvecklingen av plattformen för öppna data. Riksarkivet anser att myndigheten – med sitt befintliga ansvar för frågor om offentlig informationsförsörjning – är väl lämpad för det utökade ansvar för frågor om tillgängliggörande av offentlig information som förvaltning av plattformen för öppna data skulle innebära.

Genom att fortsätta det arbete som Vinnova har påbörjat med en portal för öppna data samt genom olika former av åtgärder för att främja ett ökat tillgängliggörande av öppna data, anser Riksarkivet att det finns goda förutsättningar för att regeringens mål om en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet ska uppnås.

I det följande presenteras Riksarkivets förslag på långsiktigt förvaltningsansvar för frågorna om öppna data. Redogörelsen inkluderar analyser av de verksamhetsmässiga, ekonomiska och tekniska förutsättningarna, analyser av användargrupperingar, användningsområden samt förslag till finansiering. Som nämnts kan ytterligare utredningar vara nödvändiga på olika områden – främst där osäkerhet råder kring vilken ambitionsnivå som är önskvärd samt vilka resurser som verksamheten bedöms få ta i anspråk. (Se avsnitt 6 nedan.)



3.3.1 Portalens funktion, innehåll och omfattning

Riksarkivet bedömer att den tekniska lösning som Vinnova har utvecklat är ändamålsenlig och är lämplig att driva vidare. På sikt får man räkna med att systemet kan behöva såväl mindre uppdateringar som större justeringar, men som Riksarkivet uppfattat uppvisar systemet en god funktionalitet och utgör en sådan plattform för förmedling av tillgängliggjorda öppna data som var syftet när den konstruerades.

Riksarkivet anser således att nuvarande lösning kan ”föras över” till Riksarkivet och att Riksarkivet kan stå för såväl drift samt sådana utvecklingsåtgärder som i framtiden blir nödvändiga.

3.3.2 Användningsområden

Ett återkommande tema vid diskussionerna med de aktörer som idag är verksamma på området är att det är både svårt och kanske inte heller lämpligt eller nödvändigt att från myndighetshåll försöka förutspå de potentiella användningsområden eller aktörer som kan komma att som utvecklare av tjänster använda sig av tillhandahållen öppen data. Själva grundfundamentet bakom syftet med att myndigheter ska tillgängliggöra handlingar är just att innovationer och användningsområden tenderar att dyka upp först efter det att handlingar gjorts tillgängliga.

Vidare har framförts att det är svårt att få potentiella företag eller privatpersoner att uppge vilka användningsområden man kan tänka sig. Det kan naturligtvis finnas flera omständigheter som kan tänkas ligga bakom detta, men det räcker att tänka på risken för idéstöld, för att förstå att incitamenten är låga för enskilda att träda fram och på förhand avslöja potentiella användningsområden. Den rådande uppfattningen är snarast att myndigheterna inte ska försöka gissa sig till möjliga användningsområden utan istället fokusera på att låta tillgängliggöra så mycket material som möjligt – helst i formen av öppen data.

Riksarkivet delar denna uppfattning och nöjer sig med att konstatera att de potentiella användarna och användningsområdena för öppen data är i det närmaste utan begränsningar. Vidare kan det vara värt att peka på det faktum att det i slutändan inte bara är utvecklarna och dessas kunder som kan ha nytta av data som är tillgängliggjord – även de ursprungliga informationsägarna (myndigheterna) kan komma att hitta nya användningsområden och få nytta av de tjänster som tillgängliggjorda data genererar.

Bland de tjänster som har utvecklats med hjälp av information som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande kan nämnas:

- Tågtavlan, som är en tågtidsapplikation baserad på öppna data från Trafikverket,



- Medicinera.se, som är en applikation baserad på öppna data från Läkemedelsverket och visar på vägen till närmaste apotek,
- Vackertväder.se, som är en vädertjänst baserad på öppna data från SMHI.

Ur Riksarkivets synvinkel är den primära målgruppen för en portal för öppna data myndigheterna, och det gäller att göra det så enkelt som möjligt för myndigheterna att kunna tillgängliggöra så mycket öppen data som möjligt.

4. Vägledning för vidareutnyttjande av offentlig information

I detta avsnitt behandlas de frågeställningar som rör övertagande av E-delegationens ansvar för vägledningen till lagstiftningen om vidareutnyttjande av offentlig information. Även här har utgångspunkten varit att Riksarkivet tar över förvaltningen.

I arbetet med regeringsuppdraget har en sak särskilt betonats av de parter som hittills har arbetat med frågorna; vikten av ökade insatser för att främja tillgängliggörande – såväl vad gäller ”öppna data” som övriga handlingar som kan vidareutnyttjas. Även Riksarkivet anser att några av de största utmaningarna på området handlar om hur man ska få fler myndigheter att aktivt arbeta för att fler handlingar och större datamängder aktivt tillhandahålls för vidareutnyttjande. Det finns ett antal tänkbara vägar för att uppnå större andel tillgängliggjort material. Ett sätt skulle kunna vara en hårdare formell styrning av myndigheterna med krav – exempelvis i myndigheternas instruktioner – på ökad prioritering av arbetet. Ett alternativt – och principiellt annorlunda – sätt att arbeta mot målet handlar om att öka myndigheternas kunskaper om hur material på lämpligt sätt tillgängliggörs samt vad som är viktigt att tänka på i samband med tillgängliggörande. Oavsett vilken metod som används för att öka mängden tillgängliggjort material, är det av avgörande betydelse att myndigheterna känner sig trygga med vilka förutsättningar som gäller ur såväl tekniska, ekonomiska och juridiska perspektiv. Vikten av ett framgångsrikt vägledningsarbete kan, mot denna bakgrund, knappast överdrivas.

Enligt Riksarkivet är det mest ändamålsenliga sättet att uppnå ett ökat tillgängliggörande – och därmed ökade förutsättningar för vidareutnyttjande – att öka satsningarna på kunskapsspridning. Kunskaperna om såväl öppna data som PSI-lagen varierar sannolikt kraftigt bland svenska myndigheter.

4.1 E-delegationens arbete med vägledning

E-delegationen har – under åren som deras uppdrag pågått – tagit fram en webb-baserad vägledning till PSI-lagen. Delegationen har också på andra sätt genom exempelvis deltagande i konferenser och arbete i olika typer av nätverk – arbetat för att öka kunskapen om och vikten av tillgängliggörande av handlingar. Utöver direkt berörda personer inom E-delegationen har de nätverk som uppstått kring frågorna och som E-delegationen främjat uppkomsten av varit en nödvändig förutsättning för att uppnå det som hittills har producerats. Enligt uppgift från E-delegationen



kommer en ny version att släppas under juni 2015, vilken kommer att inkludera SKL:s ramverk för öppna data.

E-delegationen har också tillsammans med Vinnova tagit fram PSI-datakollen – en webbplats som används för att skanna och synliggöra i vilken grad offentliga organisationer uppfyller E-delegationens rekommendation att ha en webbsida som heter ”psidata”. PSI-datakollen – som kan sägas vara en enkel form av uppföljning av hur myndigheternas arbete med frågorna fortgår – innebär att en maskinell skanning återkommande sker av alla relevanta organisationers sidor. Vid eventuell förekomst av förändringar görs sedan en manuell kontroll innan myndighetens status på PSI-datakollen ändras. Riksarkivet föreslår att Riksarkivet tar över arbetet med PSI-datakollen. Hur detta arbete långsiktigt ska bedrivas bör bli föremål för en senare utvärdering.

När det gäller frågor om utvärdering kan nämnas att Statskontoret har ett pågående uppdrag att göra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra data (Regeringens beslut den 16 april 2014 med dnr S/3536/SFÖ). Enligt uppdraget ska en nulägesbeskrivning inlämnas till regeringen den 3 oktober 2015 och en slutredovisning ska göras den 19 januari 2018.

4.2 Riksarkivets förslag till fortsatt arbete med vägledning

Det yttersta ansvaret för tillämpningen av PSI-lagen åligger respektive myndighet och organ för vilken lagen är tillämplig. Då frågeställningarna som aktualiseras genom lagens tillämpning i flera fall är komplexa får behovet av vägledning kring lagstiftningen betraktas som omfattande. Dessutom är det så att lagstiftningen fortfarande får betraktas som relativt ny, och i takt med att fler myndigheter uppmärksammar lagstiftningen kan förutses att behovet av vägledning till frågorna ökar.

Riksarkivet bedömer att det arbete som E-delegationen har genomfört med vägledningen håller god kvalitet och är en bra utgångspunkt för ett fortsatt arbete med vägledning och främjande. Riksarkivet ser som naturligt att den vägledning som idag återfinns under domännamnet www.vidareutnyttja.se tas över och drivs vidare av Riksarkivet, med det långsiktiga syftet att ytterligare öka förståelsen för hur PSI-lagen ska tillämpas för att på ett ändamålsenligt sätt nå lagens syften.

Utöver upprätthållande av vägledning via webben förutser Riksarkivet att arbete kommer ske genom föreläsningar, deltagande i konferenser och nätverk mm. Förutsatt att vägledningen även framgent kommer att omfatta SKL:s ramverk för öppna data kan förutses att kontakter måste upprätthållas med representanter för SKL.

I huvudsak kan behovet av vägledning summeras till tre huvudområden. För det första krävs vägledning kring vissa *tekniska frågor*. Det kan bland annat handla om vilka format handlingar tillhandahålls i samt vilka tekniska resurser som krävs för olika former av tillgängliggörande. Vidare krävs vägledning i *juridiska frågor*.



Tillämpningen av PSI-lagen kräver kunskap om – och ställningstaganden kring – bland annat sekretesslagstiftning, upphovsrätt, personuppgiftslagen samt annan registerlagstiftning. Detta är rättsområden som i sig själva är komplexa och där kunskapsläget varierar stort bland myndigheterna. Slutligen krävs vägledning som syftar till ett *ökat tillgängliggörande*. För att de bakomliggande syftena med PSI-lagen ska uppnås – främjande av utvecklingen av en informationsmarknad – krävs insatser för att påvisa de positiva effekter som tillgängliggörande har. (Se bilaga 1.)

I sammanhanget kan nämnas att det föreskriftsmandat – avseende innehållet i och utformningen av den förteckning som ska publiceras enligt 11 § andra stycket PSI-lagen – som Riksarkivet kommer att få till följd av ändringen i 15 § arkivförordningen, medför behov av vägledning till föreskrifterna samt hur dessa förhåller sig till Riksarkivets övriga föreskrifter om arkivredovisning och elektroniska format mm. För detta arbete kommer Riksarkivet inte att få några utökade resurser.

5. Placeringen av frågor som rör vidareutnyttjande och öppna data

5.1 Om fördelarna med att frågorna hålls samman i en myndighet

Enligt Riksarkivet är det tydligt att det finns fördelar med att *en* myndighet har ansvar för såväl vägledning gentemot förvaltningen i frågor om vidareutnyttjande som för övertagande och drift av en portal för av myndigheterna tillgängliggjorda öppna data. Även om det – som framgått ovan – inte går att sätta ett likhetstecken mellan tillämpningen av PSI-lagen och tillhandahållande av öppna data, så är sambandet sådant att de i praktiken bör hanteras på ett samordnat sätt. Det finns flera vägande skäl för att en myndighet bör ges det sammanhållande ansvaret för såväl frågor om vidareutnyttjande samt frågor om öppna data.

Bland fördelarna med att en myndighet ges ett sammanhållande ansvar kan nämnas att det blir lättare såväl att bygga upp och behålla erforderlig kompetens om dessa ges möjlighet att verka i ett större sammanhang. Som framgått ovan förutser Riksarkivet att det behöver besättas ett kansli av personer med olika kompetenser för att driva frågorna om vidareutnyttjande och öppna data. För att minska sårbarhet och stimulera utveckling krävs en kritisk massa. Att frågorna samlas i en myndighet minskar givetvis inte nödvändigheten av fortsatt samarbete mellan myndigheter och andra relevanta aktörer.

Även från användarsynpunkt måste det betraktas som fördelaktigt med en sammanhållen organisation för frågorna. Det blir tydligare och mindre splittrat för de myndigheter (och andra intresserade) som söker information om frågorna – som kan vara av såväl teknisk som administrativ eller juridisk natur) – om dessa hanteras sammanhållet i en myndighet.



5.2 Riksarkivet en naturlig aktör inom vidareutnyttjande av offentlig information

Det kan konstateras att frågor om vidareutnyttjande av offentlig information hänger nära samman med Riksarkivets grundläggande uppgifter på arkivområdet såsom de idag framgår av arkivlagstiftningen och Riksarkivets instruktion. Det är tydligt att såväl arkivlagstiftningen som lagstiftningen rörande vidareutnyttjande har likartade syften – hög tillgänglighet till och användbarhet av den information som uppstår till följd av myndigheternas verksamhet.

Riksarkivet har formulerat en vision för myndighetens befintliga verksamhet, där flera övergripande målsättningar framgår som är av relevans för frågor om vidareutnyttjande. Utöver det grundläggande målet om en ökad användning av offentlig information, är det en målsättning för Riksarkivet att användbarheten av arkiv förbättras genom modern teknik, ett pedagogiskt förhållningssätt och kreativa partnerskap. Vidare ingår i Riksarkivets vision *att* tillgången till arkivens innehåll är säker, enkel och snabb, *att* den digitala informationen tillhandahålls kostnadsfritt via nätet, *att* vidareutnyttjande och förädling av den stöds och uppmuntras samt *att* en ökad självbetjäning nås genom att digitala tjänster utvecklas. Det kan även nämnas att Riksarkivet ser sig som en strategisk resurs för den offentliga förvaltningen i frågor om informationshantering och att myndigheten prioriterar områden som bidrar till en god offentlighetsstruktur hos myndigheterna.

Riksarkivet har sedan lång tid haft föreskriftsrätt inom offentlig informationsförsörjning. Myndigheten reglerar bland annat statliga myndigheters sätt att redovisa verksamhetsinformation. I dessa föreskrifter finns krav på strukturering och metadatahantering i syfte att säkerställa möjligheterna att – på ett så enkelt sätt som möjligt – kunna återsöka och återanvända informationen. Riksarkivet har vidare gett ut föreskrifter avseende dokumentation av elektroniska handlingar samt tekniska krav avseende format för sådana handlingar. Formellt gäller föreskrifterna för statliga myndigheter och likställda organ, men ett flertal kommuner och landsting väljer att på frivillig väg tillämpa föreskrifterna. Genom en ändring i arkivförordningen ges Riksarkivet föreskriftsrätt avseende utformning och innehåll av den förteckning som ska publiceras enligt 11 § PSI-lagen. Riksarkivet kommer således att få förstärkta möjligheter att föreskriva om myndigheternas PSI-förteckningar.

I sammanhanget kan vidare nämnas att Riksarkivet har ett förvaltningsansvar för FGS:er (Förvaltningsgemensamma specifikationer). FGS kan beskrivas som metadatakrav för information som ska användas i samband med överföring av information mellan olika verksamhetssystem och till e-arkiv. Strukturering av information och metadatahantering kan sägas vara grunden för såväl återsökning som vidareutnyttjande. Frågorna tillhör e-förvaltningens mjuka infrastruktur som omnämns i e-delegationens betänkande, *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg SOU 2012:18*.

Avslutningsvis kan nämnas att det vid Riksarkivet finns en etablerad infrastruktur för presentation av myndigheters och enskildas arkivinformation genom myndig-

hetens förvaltning av den Nationella ArkivDatabasen (NAD). NAD innehåller idag främst information om arkiv som förvaras hos arkivmyndigheter och enskilda arkivbildare, men på sikt kan denna byggas ut och utvecklas till att innehålla förteckningar även för informationsbestånd som förvaras hos statliga (och kanske även kommunala och landstingskommunala) myndigheter.

Nedanstående figur illustrerar viktiga delmoment i en myndighets informationshantering. Inte minst det faktum att Riksarkivets föreskriftsrätt – i olika utsträckning – omfattar samtliga moment visar att myndigheten är en naturlig aktör inom reglering och främjande avseende vidareutnyttjande av information.

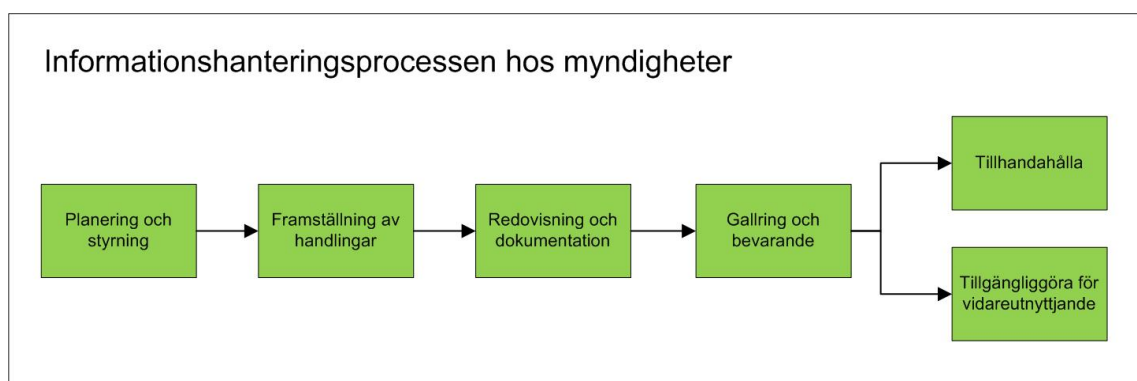


Fig. 2. Informationshanteringsprocessen hos myndigheter.

Eftersom Riksarkivet föreskriver om framställning, redovisning, gallring och bevarande av offentlig information är det naturligt att myndigheten även ska reglera frågor rörande vidareutnyttjande.

6. Resurser och finansiering

6.1 Analys av resursbehov och förutsättningar

För att Riksarkivet ska kunna ta över ansvaret för webbplatser och vägledning kring öppna data och vidareutnyttjande kommer myndigheten att behöva förstärkta resurser avseende i första hand personal med ändamålsenlig kompetens.

Riksarkivet bedömer att ett kvalificerat kansli bestående av olika kompetenser kommer att behöva etableras vid myndigheten. De kompetenser som bedöms behövas i ett sådant kansli avser juridik, förvaltningskunskap, standarder och metadata samt kompetens inom främjandeområdet såväl nationellt som internationellt.

Som tidigare framgått i kap. 4 anser både Riksarkivet och de övriga tillfrågade aktörerna att ökade främjandeinsatser krävs för att främja tillgängliggörande av offentlig information. Riksarkivets roll blir att få myndigheter att aktivt arbeta för att fler handlingar och större datamängder tillhandahålls för vidareutnyttjande.



När det gäller behovet av juridisk kompetens kan på goda grunder antas att det i stora delar av statsförvaltningen råder bristfällig kunskap om PSI-lagen. Även när det gäller vissa av de angränsande rättsområden som aktualiseras vid arbete med tillgängliggörande av information, är det sannolikt så att ett stort antal myndigheter i dagsläget saknar tillräcklig juridisk kompetens. Dessa kompetensunderskott hämmar med all säkerhet utvecklingen mot att större datamängder tillhandahålls för vidareutnyttjande. Genom att upprätta ett kansli med relevant juridisk kompetens skulle Riksarkivet kunna utgöra en resursbas för hela statsförvaltningen inom dessa områden. Riksarkivets roll bör omfatta såväl framtagande av vägledningsmaterial som viss direktrådgivning till myndigheterna.

Eftersom PSI-lagstiftningen är baserad på EU-lagstiftning kommer i kansliets uppgifter behöva ingå bevakning av EU-lagstiftningens utveckling. Till följd av EU-kommissionens eget utvecklingsarbete med att åstadkomma öppna data på en europeisk nivå, måste även den typen av bevakning ingå. Det behövs också kompetens för utveckling, drift och teknisk rådgivning till myndigheter. Särskilt krav på teknisk kompetens krävs vad gäller främjande och rådgivning avseende så kallade API:er (Application Programming Interface, ett gränssnitt som vanligtvis används vid publicering av öppna data) och implementering ute i myndigheterna.

Rent praktiskt krävs givetvis en del åtgärder innan en fullt fungerande funktion kan etableras och tas i drift. Den portal respektive de webbplatser som idag är i bruk torde med relativt enkla åtgärder kunna tas över av Riksarkivet. När det gäller det faktiska arbetet med vägledning, främjande och utveckling – liksom normering – torde en viss tidsutdräkt bli nödvändig. Särskilt avgörande i detta sammanhang är hur snabbt nödvändiga rekryteringar kan genomföras. Mot bakgrund av att Riksarkivets lokaler i Marieberg ska genomgå omfattande renovering under 2015 och 2016 bedömer myndigheten att det kommer vara svårt att etablera en ny funktion före halvårsskiftet 2016.

I avsnitt 6.2 nedan framgår närmare vilka resurser som Riksarkivet bedömer finnas för ett övertagande av såväl Vinnovas portal samt e-delegationens vägledning.

6.2 Behovet av resurser

Vid uppskattning och beräkning av vilka resurser som är nödvändiga för att ta över ansvaret för de två frågeområdena har Riksarkivet å ena sidan utgått från uppgifter om kostnader för det hittillsvarande arbetet som inhämtats från Vinnova respektive E-delegationen. Dessutom har Riksarkivet – så långt som det varit möjligt – utgått från myndighetens egna erfarenheter och kostnader för besläktade verksamheter.

Riksarkivet bedömer att ett kvalificerat kansli bestående av nedanstående huvudsakliga kompetenser behöver etableras vid myndigheten. Kansliet ska bestå av följande huvudsakliga kompetenser (beställarkompetens förutsätts ingå i erforderlig utsträckning).



- En funktionsansvarig med generell e-förvaltningskompetens,
- Två jurister med jur. kand. eller juristexamen som har offentlighetsrättslig bakgrund. En av dessa bör ha upphovsrättslig inriktning,
- Två handläggare med främjandekompetens vars huvudfokus ligger på att få myndigheter att tillgängliggöra i högre grad,
- En administratör/sekreterare för planering och samordning av olika främjandeinsatser; konferenser, möten med kompetens i frågor kring webbpublicering.
- Två tekniker inom PSI och öppna data, där den ena tjänsten avser drift av plattformen och den andre tjänsten avser huvudansvar för utveckling.

Riksarkivet bedömer vidare att etablerandet och upprätthållandet av nödvändiga funktioner kommer att årligen rendera nedan angivna kostnader i tkr.

Direkta kostnader	
Lönekostnader 8 tjänster totalt 375 000 kr per månad	4 500
Sociala avgifter och semestertillägg, 48 %	2 160
Resor och konferensavgifter etc.	325
Kostnader för drift av plattform för öppnadata.se, vidareutnyttjande.se och PSI.datakollen.se	260
Konsulter för löpande service och utveckling	1 200
Lokaler	144
Indirekta kostnader	
Övergripande ledning, verksamhetsstöd och gemensamma kostnader; 38 % påslag på direkta kostnader	3 264
Summa kostnader	11 852

I ovanstående beräkning framgår inte eventuella utvecklingskostnader för vidareutveckling av NAD för att kunna ta emot och hantera myndigheternas PSI-information. Detta hamnar utanför nuvarande uppdrag men är Riksarkivets långsiktiga mål och kräver en detaljerad konsekvensanalys och beräkning av nödvändiga resurser.



6.2.1 Resursberäkning – Alternativ 2

Riksarkivet ombeddes av Finansdepartementet att presentera även ett billigare alternativ till ovanstående förvaltningsmodell. Detta skulle innebära totalt 5 tjänster och kosta 8 184 tkr årligen. Sammansättningen av ett kansli inklusive teknisk drift och utveckling skulle bestå av följande kompetenser:

- En funktionsansvarig med generell e-förvaltningskompetens,
- En jurist med jur. kand. eller juristexamen som har offentligrättslig/upphovsrättslig inriktning,
- En handläggare med främjandekompetens vars huvudfokus ligger på att få myndigheter att tillgängliggöra i högre grad,
- En administratör/sekreterare för planering och samordning av olika främjandeinsatser; konferenser, möten med kompetens i frågor kring webbpublicering.
- En tekniker inom PSI och öppna data, där en del av tjänsten avser drift av plattformen och den andre delen avser huvudansvar för utveckling.

Direkta kostnader, Alternativ 2	
Lönekostnader 5 tjänster totalt 235 000 kr per månad	2 820
Sociala avgifter och semestertillägg, 48 %	1 354
Resor och konferensavgifter etc.	200
Kostnader för drift av plattform för öppnadata.se, vidareutnyttjande.se och PSI.datakollen.se	260
Konsulter för löpande service och utveckling	1 200
Lokaler	96
Indirekta kostnader, Alternativ 2	
Övergripande ledning, verksamhetsstöd och gemensamma kostnader; 38 % påslag på direkta kostnader	2 254
Summa kostnader, Alternativ 2	8 184

För det fall Alternativ 2 väljs kommer möjligheterna till främjandeinsatser - inklusive rådgivning till PSI-lagen – att minska. Insatserna kommer då i lägre utsträckning kunna ske direkt till myndigheter och framförallt handla om åtgärder på en mer övergripande nivå. Behovet av direktrådgivning kommer dock att kvarstå och behöver då utföras av någon annan myndighet eller organisation.

I denna rapport har vi argumenterat för att samla frågor kring PSI och öppna data hos *en* förvaltningsmyndighet eftersom det underlättar uppbyggnad av samlad kompetens inom PSI. Vidare har vi betonat vikten av att *öka främjandeinsatser*



gentemot myndigheter för att främja tillgängliggörande av offentlig information. Om Alternativ 2 väljs begränsas Riksarkivets möjligheter både till att bygga upp erforderlig kompetens och arbeta aktivt för att fler handlingar och större datamängder ska tillhandahållas för vidareutnyttjande. Detta innebär i slutändan att målet med utveckling av en informationsmarknad och en öppen förvaltning inte kan uppnås fullt ut.

6.3 Formerna för finansiering

När det gäller frågan om hur arbetet med portalen för öppna data samt för vägledningsarbetet kring PSI-lagen ska finansieras, kan i princip tänkas två huvudsakliga former. Det ena alternativet är att kostnaderna finansieras genom avgiftsuttag av relevanta aktörer (i praktiken av hela eller delar av myndighetskollektivet). Det andra principiella tillvägagångssättet handlar om att finansiering sker genom direkta myndighetsanslag.

Frågor om finansiering har tidigare belysts av PSI-utredningen. När utredningen i sitt betänkande tar upp finansiella konsekvenser av utredningens förslag diskuteras möjligheten att finansiera driften av portalen med avgifter (SOU 2014:10 sid 176 f.) Man tar bland annat upp att de myndigheter som önskar utnyttja portalen för att publicera sina öppna data skulle kunna få betala en avgift till Riksarkivet. Av huvudsakligen två skäl avstyrker emellertid utredningen en sådan lösning. För det första nämner man den administrativa kostnad som skulle vara förenad med ett avgiftsuttag. Det andra skälet – som också framställs som det viktigaste – är att en finansieringslösning med avgifter förväntas leda till att en del myndigheter avstår från att utnyttja portalen och istället publicera sina öppna data på sina egna webbsidor eller på andra sätt.

Riksarkivet delar PSI-utredningens bedömning och anser att en finansiering med avgifter inte är ändamålsenligt. Riksarkivet förordar istället en lösning där Riksarkivet får anslagsmedel för de kostnader arbetet medför. I sammanhanget kan erinras om att finansieringsfrågorna – som huvudsakligen är varje enskild myndighets angelägenhet – är en fråga som berör samtliga departement. En möjlighet är därför att finansiera arbetet genom det s.k. e-förvaltningsanslaget för gemensamma förvaltningskostnader för infrastruktur (2:6).

Vidareutnyttjande av offentlig information handlar i slutändan inte bara om nytta för företag/innovationer utan även nytta för medborgarna och för myndigheter i samband med utbyte av information. (Se informationshanteringsprocessen i *Fig. 2* ovan.)



6.4 Förvaltning under en övergångstid – Interimskansli hos SKL

Som framgår under punkten 6.1 ovan ser Riksarkivet svårigheter med att etablera en ny funktion för de aktuella frågorna vid myndigheten före halvårsskiftet 2016. Detta innebär att det blir ett glapp i utveckling och förvaltning av plattformarna opnadata.se, [PSI-datakollen.se](http://psi-datakollen.se) och vidareutnyttjande.se. Ett sådant glapp är olyckligt av bland annat följande skäl:

- En vägledning behöver underhållas samt ha en etablerad avsändare för att kunna spridas och kommuniceras på bästa sätt.
- Utvecklingen inom området öppna data är inte stabil och det finns en risk för att aktörer som planerar att tillgängliggöra information kommer sakna tillräckligt stöd.
- Kommissionens ISA programme uppdaterar under sommaren metadatabeskrivningen DCAT Application Profile med mål att ha en reviderad specifikation antagen i september 2015. Det är viktigt att portalen och vägledningen utvecklas för att ligga i linje med denna centrala specifikation.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har förslagit att de under en övergångsperiod ansvarar för driften av opnadata.se och E-delegationens vägledning samt viss främjandeverksamhet. Genom ett sådant *interimskansli* som inrättas på uppdrag av Riksarkivet skulle risken för negativa konsekvenser av ett förvaltningsglapp minska. Det förutsätter att Riksarkivet tilldelas medel för detta redan fr.o.m. den 1 juli 2015. Enligt Riksarkivets och SKL:s beräkningar uppnår den totala kostnaden för interimskansliet 5 miljoner kronor. Våra beräkningar har utgått från begränsade resurser inom samtliga områden/tjänster. Tanken är att interimskansliet ska sedan den 1 juli 2016 överlämna ansvaret till Riksarkivets nyetablerade kansli.

7. Frågor där ytterligare överväganden kan behövas

Det har inte varit möjligt att i denna utredning utkristallisera samtliga avgränsningar för en tänkt ny förvaltningsorganisation. Riksarkivet har bland annat identifierat följande områden där ytterligare överväganden behöver göras.

Ska en tilltänkt vägledningsfunktion ha till uppgift att vägleda på en mer övergripande nivå eller ska det ingå en mer långtgående rådgivning i konkreta frågor till respektive myndigheter och organ? Riksarkivet har i sina uppskattningar av resursåtgång utgått från ett alternativ där vägledning sker på en strategisk/övergripande nivå liknande den som idag sker av E-delegationen.

Vilka typer av främjandeåtgärder ska bedrivas och vilka målgrupper avses? Riksarkivet har utgått från att främjandet ska avse åtgärder riktade mot den offentliga förvaltningen. De närmare formerna för detta behöver konkretiseras i samband med bildandet av funktionen.

Frågan om publicering av information om öppna data genom en nationell plattform bör utvärderas och möjligheterna att integrera med andra plattformar (t.ex. NAD) som innehåller förteckningar till olika arkivbestånd bör vidareutredas.

Rikssarkivets mandat avseende främjande av myndigheternas tillgängliggörande av offentlig information bör eventuellt förtydligas i myndighetens instruktion. Frågan bör tas upp och diskuteras med Kulturdepartementet.

Det kan slutligen övervägas om en ny förvaltningsorganisation bör undergå någon form av verksamhetsutvärdering efter en viss tid. Eventuellt skulle en sådan kunna samordnas med det utvärderingsarbete som Statskontoret har fått avseende myndigheternas arbete med PSI.

Beslutande i detta ärende har fattats av Rikssarkivarien Björn Jordell. I den slutliga handläggningen har deltagit Divisionschefen Britt-Marie Östholm, enhetschefen Torbjörn Hörnfeldt samt utredarna Tomas Isenstam och Nora Liljeholm.

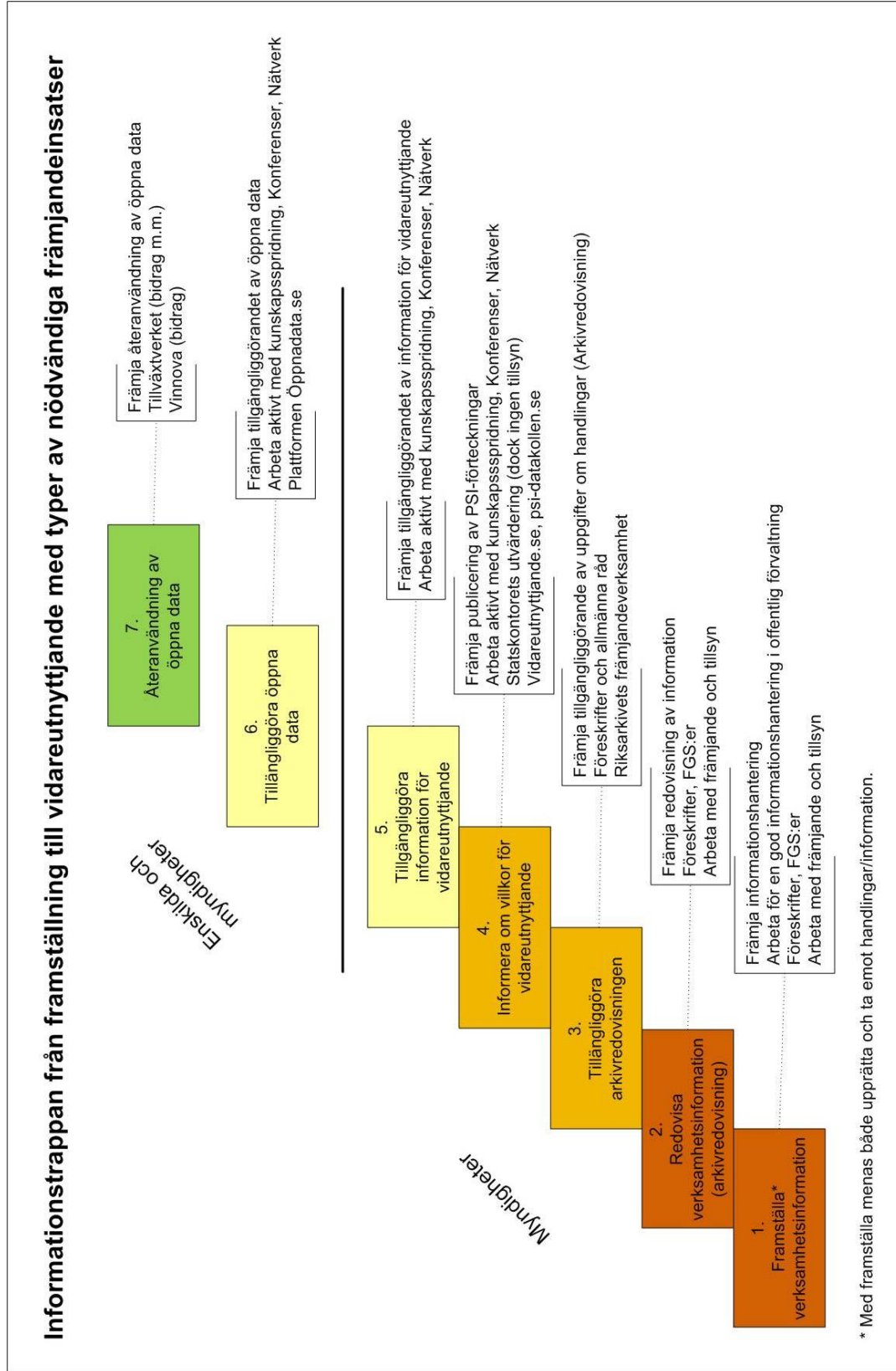


Björn Jordell

Kopia till

Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Vinnova
E-delegationen
Kungliga biblioteket
Stockholms universitet - Institutionen för data- och systemvetenskap, eGovlab
Tillväxtverket
Statskontoret
Sveriges Kommuner och Landsting, SKL
SIS – Swedish Standards Institute

Bilaga 1.



Myndigheternas arbete illustreras genom färgade rutor, där rött är krav enligt TF, arkivlagen och Rikssarkivets föreskrifter, orange står för PSI-relaterade krav, gult och grönt är det som myndigheter/enskilda väljer fritt. De nödvändiga främjandeinsatserna varierar i de olika nivåerna och kan utföras av olika aktörer. Målet är att komma så långt upp i trappan som möjligt.