

UTKAST

Råd för att inventering av informationsresurser

Nationellt ramverk för öppna data

Innehållsförteckning

1. Nationellt ramverk för öppna data	3
1.1. Råd för att inventering av informationsresurser	3
1.2. Vem vänder sig vägledningen till?	3
1.3. Dokumentets struktur	3
1.4. Vilka delar av arbetet med öppna data tas upp i dokumentet?.....	3
1.5. Vägledande principer	4
2. Bakgrund	5
2.1. Behov och nytta av en inventering	5
2.2. Gällande lagstiftning	5
2.3. Stöd och hjälp.....	6
3. Inventering av informationsresurser	7
3.1. Vem bör ansvara för arbetet?	7
3.2. I vilken ordning bör it-systemen prioriteras?	7
3.3. Vilken information bör finnas i beskrivningen?.....	7

1. Nationellt ramverk för öppna data

Dessa råd för hur kommuner och landsting kan gå till väga för att inventera sina informationsresurser inom ramarna för arbetet med öppna data är utarbetad av Kommunförbundet Stockholms län, Peter Krantz AB, PwC och Sveriges Kommuner och landsting med stöd av finansiering från Vinnova. Den är en del i ett nationellt ramverk för öppna data som innehåller vägledande principer, rekommendationer, vägledningar och mallar som är framtagna för att erbjuda ett stöd till kommuner och landsting i deras arbete med öppna data. Övriga delar av det nationella ramverket finns publicerade på <http://www.skl.se/oppnadata>.

Råden är licensierade under en Creative Commons Erkännandelicens (CC-BY). Det innebär att materialet är fritt att använda, sprida, göra om, modifiera och bygga vidare på, även i kommersiella sammanhang så länge som uppgifter om källa och upphovsman anges enligt följande: Råd för inventering av informationsresurser utarbetad av Kommunförbundet Stockholms län, Peter Krantz AB, PwC och Sveriges kommuner och landsting med stöd av Vinnova.



1.1. Råd för att inventering av informationsresurser

För att externa vidareutnyttjare ska kunna få en överblick över vilka informationsresurser som finns inom kommunen/landstinget behöver det finnas en förteckning över dessa. En sådan förteckning är även ett bra redskap i arbetet med att planera tillgängliggörandet av datamängder så att det kan ske på ett målinriktat och kostnadseffektivt sätt.

I alla kommuner och landsting finns idag arkivbeskrivningar och någon form av dokumenthanteringsplaner, hanteringsanvisningar, redovisningsplaner för allmänna handlingar eller liknande. Denna vägledning beskriver inte hur kommunen/landstinget ska gå tillväga för att upprätta nya sådana utan beskriver endast den del av processen som har relevans för arbetet med öppna data.

1.2. Vem vänder sig vägledningen till?

Dessa råd vänder sig till de personer i kommunen eller landstinget som ansvarar för eller arbetar med hantering av kommunens/landstingets processer och arkiv. Det kan exempelvis handla om förvaltningschefer, arkivarier ansvariga för nämndprocesser, registratorer.

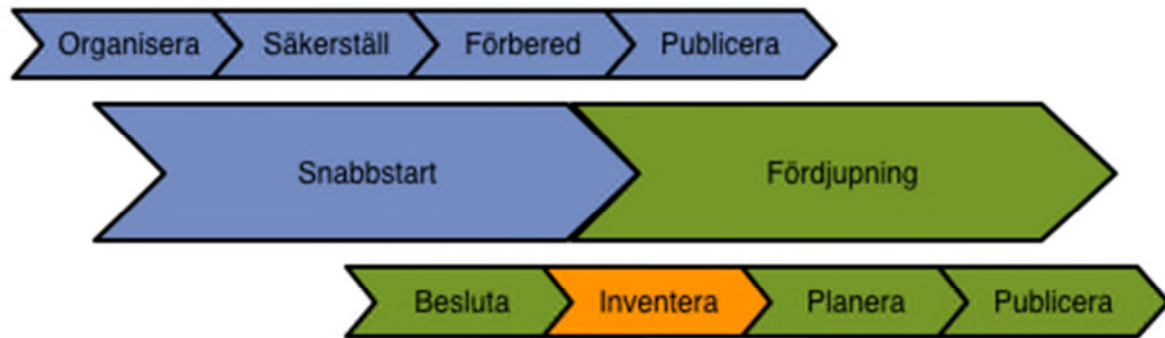
1.3. Dokumentets struktur

Inledningsvis ges en bakgrund om behovet och nyttan av en inventering av kommunens/landstingets informationsresurser samt en översiktlig beskrivning av lagstiftningen på området. Det ges också tips om andra vägledningar och stöd i arbetet. Därefter följer ett vägledande avsnitt som beskriver arbetet med att säkerställa att kommunen/landstinget har en tillräckligt god bild över sina informationsresurser.

1.4. Vilka delar av arbetet med öppna data tas upp i dokumentet?

De vägledande principerna för öppna data är uppbyggda dels kring att vissa delar har en högre prioritet än andra, dels utifrån att det ska gå att snabbt komma igång med arbetet för att sedan fördjupa det. Denna vägledning omfattar åtgärder som är aktuella när kommunen/landstinget ska fördjupa sitt arbete med öppna data.

Nedan markeras de faser som behandlas i dokumentet med orange färg.



1.5. Vägledande principer

De vägledande principerna för öppna data rekommenderar att kommuner och landsting publicerar sin arkivbeskrivning, dokumenthanteringsplaner samt beskrivningar över hur verksamheter organiserar sina allmänna handlingar. De innehåller också en rekommendation att ha en aktuell beskrivning av möjligheterna att exportera och utbyta information ur verksamhets- och stödsystemen.

Syftet med rekommendationerna är dels att ge en överblick av vilka data som finns hos kommunen/landstinget, dels att bidra med kunskap om de egna verksamhets- och stödsystemens möjligheter att exportera och utbyta information. Informationen kan användas som underlag för dem som vill få insyn i vilka data som kan finnas tillgängliga för vidareutnyttjande, även om de ännu inte är publicerade i kommunens/landstingets katalog över öppna data. Den är också ett underlag för att göra prioriteringar mellan olika datakällor och bedöma kostnader, analysera vilken information som är lättåtkomlig samt vilken information som kommer att kräva större insatser för tillgängliggörande.

2. Bakgrund

För att på ett uthålligt och effektivt sätt kunna arbeta med att tillgängliggöra informationsresurser som öppna data är det viktigt att ha en tydlig bild över vilka informationsresurser som finns inom kommunen/landstinget. Detta är dock inget steg som kommunen eller landstinget behöver ta inledningsvis.

2.1. Behov och nytta av en inventering

Det viktigaste när kommunen/landstinget börjar arbeta med öppna data är att komma igång med publiceringen av ett antal datamängder som är lätta att tillgängliggöra. Arbetet med öppna data handlar alltså inledningsvis om vad vi kan kalla en tillgångsdriven publicering. I ett senare skede av arbetet kommer det bli aktuellt att tillgängliggöra datamängder som kräver en större arbetsinsats eller kostnad samt datamängder som efterfrågas av externa vidareutnyttjare. Genom att inventera sina informationsresurser och tillgängliggöra resultatet av inventeringen får kommunen/landstinget en bra grund för att arbeta med en mer efterfrågestyrd publicering¹.

Behovet och nyttan av att inventera sina informationsresurser för ett välfungerande arbete med öppna data har identifierats och beskrivits av bland andra Världsbanken², OECD³, USA:s⁴ och Storbritanniens⁵ regeringar samt den svenska E-delegationen⁶. Inom den svenska offentliga förvaltningen finns det redan idag en god grund för en sådan inventering av informationsresurser genom de arkivbeskrivningar, dokumenthanteringsplaner och liknande beskrivningar över allmänna handlingar som upprättats inom kommunen/landstinget.

2.2. Gällande lagstiftning

I svensk lag finns det sedan 1982 en bestämmelse om att myndigheter ska beskriva it-system. Eftersom elektroniskt lagrade uppgifter skiljer sig från traditionella handlingar på så sätt att de inte är fixerade på ett särskilt sätt utan en handling skapas när uppgifterna söks fram ur databasen, ansåg lagstiftaren att det inte var praktiskt möjligt för myndigheterna att registrera dessa uppgifter på vanligt sätt i ett diarium. Det kan hävdas, menades det, att det "finns ett nära nog oändligt antal 'potentiella' allmänna handlingar i databasen."⁷

Istället infördes alltså en bestämmelse i den dåvarande sekretesslagens 15 kap om att myndigheterna skulle beskriva sina ADB-system. Syftet med bestämmelsen var att göra det möjligt för enskilda att få en överblick över vilka uppgifter som myndigheterna har tillgång till elektroniskt. Beskrivningen skulle innehålla:

1. ADB-registrets benämning
2. ADB-registrets ändamål
3. Vilka typer av uppgifter i ADB-registret som myndigheten har tillgång till
4. Hos vilka andra myndigheter ADB-registret är tillgängligt för överföring till läsbar form
5. Vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild får utnyttja hos myndigheten
6. Vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i ADB-registret
7. Vem hos myndigheten som kan lämna upplysningar om ADB-registret och dess användning i myndighetens verksamhet⁸.

1 Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement, United Nations Department of Economic Affairs – Division for Public Administration and Development Management, 2013, s. 69ff

2 Open Data Readiness Assessment tool, the World Bank – Open Government Data Working Group, s. 17ff

3 Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36], OECD, s. 5

4 Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Data Policy – Managing Information as an Asset (M-13-13), Executive Office of the President, Office of Management and Budget, 9 maj 2013, s. 8

5 Public Data Principles, Public Sector Transparency Board, juni 2012

6 Vidareutnyttjande av offentlig information – En vägledning för myndigheter, E-delegationen, s. 35f

7 Prop. 1981/82:37 Om offentlighetsprincipen och ADB, s. 29

8 Ibid., s. 32

När Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) antogs fördes bestämmelsen över i modifierad form till 4 kap 2§. I den nya lagen är bestämmelsen teknikneutral⁹. Den innehåller också krav på att beskriva myndighetens organisation och verksamhet samt myndighetens rätt att sälja personuppgifter. Listan över de uppgifter som beskrivningen ska innehålla ser ut enligt följande:

1. Myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar
2. Register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar
3. Tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar
4. Vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter
5. Vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar
6. Uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker
7. Myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

Även om uppräkningsarna över vad beskrivningen av ADB-systemen och beskrivningen över hur myndigheten organiserar sina allmänna handlingar ser delvis olika är det inte lagstiftarens syfte att utförligheten i beskrivningen av de uppgifter som finns elektroniskt lagrade ska minska. Förändringen handlar om att skapa teknikneutralitet och att knyta beskrivningen närmare den arkivbeskrivning som ska upprättas enligt Arkivlagen (1990:782) 6§¹⁰.

2.3. Stöd och hjälp

I alla kommuner och landsting finns det redan idag arkivbeskrivningar och någon form av dokumenthanteringsplaner. För dem som står i begrepp att uppdatera sina beskrivningar finns det ett flertal bra vägledningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tillsammans med Riksarkivet utarbetat en vägledning för informationskartläggning¹¹. Riksarkivet har även tagit fram en vägledning för att redovisa verksamhetsinformation¹².

Utöver dessa vägledningar finns det hjälp att få genom Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor som gjort en översiktlig beskrivning över de krav som ställs och ett förslag till arbetsprocess¹³. Stadsarkivet i Stockholms stad har gjort en beskrivning över hur information beskrivs i Stockholms stad som även kan erbjuda visst stöd åt arbetet i andra kommuner och landsting¹⁴.

9 Prop 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag, s.306

10 Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97), s. 116f

11 Vägledning för processororienterad informationskartläggning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksarkivet, 2012

12 Redovisa verksamhetsinformation – Vägledning till riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning, Riksarkivet, 2012

13 <http://www.samradsgruppen.se/index.php/beskrivning-och-redovisning-av-de-allmaenna-handlingarna>

14 Att redovisa information i Stockholms stad, Sara Naeslund Stadsarkivet – Stockholms stad, 2009.

3. Inventering av informationsresurser

Denna vägledning beskriver inte hela processen för att inventera en kommuns eller ett landstings alla informationsresurser i samband med arbetet att upprätta en arkivbeskrivning eller dokumenthanteringsplan¹⁵. Den inriktar sig endast på de delar som har relevans för arbetet med öppna data. För mer omfattande vägledningar se avsnittet under 2.3. Stöd och hjälp, ovan.

3.1. Vem bör ansvara för arbetet?

Om kommunen/landstinget har utsett någon att vara ansvarig för arbetet med öppna data så är det den mest lämpliga personen att ansvara för detta arbete. I annat fall kan exempelvis en arkivarie eller en person som ansvarar för nämndprocesser centralt i kommunen/landstinget ansvara för arbetet.

Den som ansvarar för arbetet bör först gå igenom de beskrivningar av informationsresurser som redan finns i form av arkivbeskrivningar och dokumenthanteringsplaner eller motsvarande. Om de behöver kompletteras bör hen i första hand delegera detta ansvar till de verksamheter som ansvarar för den eller de informationsresurser som behöver beskrivas bättre. Hen bör också tydligt ange på vilket sätt beskrivningarna behöver kompletteras. Det är sedan respektive myndighet i kommunen/landstinget som upprättar sina beskrivningar.

3.2. I vilken ordning bör it-systemen prioriteras?

Det finns en stor mängd it-system inom varje kommun och landsting. Varje it-system kan i sig innehålla flera uppgifter som behöver dokumenteras. Detta gör att arbetet med att kvalitetssäkra och komplettera de befintliga beskrivningarna över kommunens/landstingets informationsresurser kan bli omfattande. Det behöver därför göras prioriteringar över i vilken ordning arbetet med att beskriva de olika it-systemen bör göras.

Det är viktigt att varje kommun/landsting gör sina egna prioriteringar utifrån sina behov, erfarenheter och resurser. Viss vägledning kan fås av nedanstående prioriteringsordning som utgår från de erfarenheter som finns från olika undersökningar samt den nytta som olika datamängder kan bidra med:

1. System för diarium och arkiv
2. System för ekonomi, avtals- och leverantörshantering
3. Verksamhetssystem för geografisk data och miljödata
4. Övriga verksamhetssystem
5. Övriga administrativa stödsystem
6. Tekniska stödsystem

3.3. Vilken information bör finnas i beskrivningen?

Syftet med beskrivningen i sammanhanget med öppna data är att den ska ge en bild över vilka informationsresurser som finns, var de finns, om det av sekretesskäl är möjligt att ta del av dem, om det finns persondata som inte får lämnas ut, hur lätt eller svårt det är att ta del av dem i öppna maskinläsbara format samt vem som ansvarar för dem.

Utifrån den terminologi som MSB och Riksarkivet använder i sin vägledning för informationskartläggning är det informationslagret och det så kallade informationsbärlagret som är mest intressanta utifrån ett öppna data-perspektiv. Informationsbärlagret beskriver de informationsbärare, exempelvis verksamhetssystem, filserver eller molntjänst, där informationen hanteras och lagras. I arkivredovisningssammanhang benämns informationsbäraren ofta förvaringsenhet.

¹⁵ Dokumenthanteringsplan är ett begrepp som inte används i alla kommuner/landsting. Andra begrepp för samma typ av dokumentation kan exempelvis vara hanteringsanvisningar eller redovisningsplan för allmänna handlingar.

3.3.1. Beskrivning av informationsbärare

Förutom att en förvaringsenhets beteckning, typ, omfattning och fysiska placering ska beskrivas så finns det inga krav på beskrivningen av informationsbärlagret¹⁶. Riksarkivet rekommenderar dock att beskrivningen bör anpassas efter bland annat det sökbehov som kommunen/landstinget har¹⁷. I sammanhanget av öppna data är det bra att veta i vilket format informationen finns tillgänglig i informationsbäraren och på vilket sätt den kan extraheras därifrån. En dokumenthanteringsplan eller arkivbeskrivning bör därför innehålla sådan information.

3.3.2. Beskrivning av informationslagret

Beskrivningen ska också innehålla en redogörelse för informationslagret, de uppgifter som finns i de olika it-system (informationsbärare) som används av verksamheten. Det som ska redovisas här är vad som kallas för handlingstyper. En handlingstyp är en fördefinierad sammansättning av uppgifter som exempelvis kan presenteras som en vy på en bildskärm eller som utskrift.

Det är inte alla möjliga handlingstyper som ska beskrivas utan bara de som vanligen används¹⁸. Beskrivningen bör så utförligt som möjligt redogöra för vilken typ av information som finns i informationslagret.

Den beskrivning av informationsbärare och informationslager som ska göras motsvarar svaret för punkten två i Offentlighets- och sekretesslagen 4 kap 2 §.

3.3.3. Sekretess och personuppgifter

Enligt Offentlighets- och sekretesslagen ska kommunen/landstinget i sin beskrivning över hur de organiserar sina allmänna handlingar redogöra för vilka bestämmelser om sekretess de vanligen tillämpar samt om de får sälja personuppgifter. Frågan om möjligheten att sälja personuppgifter kan förstås som all utlämning av personuppgifter som inte görs med stöd av Tryckfrihetsförordningen eller inom ramen för ett reglerat informationsutbyte mellan myndigheter.

Svaret på frågorna om sekretess och försäljning av personuppgifter bör besvaras för varje handlingstyp för sig.

3.3.4. Ansvarig person

Slutligen är det viktigt att veta vem som ansvarar för respektive informationsmängd. Det är denna person som måste besluta om tillgängliggörande av informationen som öppna data eller inte. Det är därför bra om uppgiften om vem som kan lämna närmare uppgifter om myndighetens allmänna handlingar kompletteras med uppgifter om informationsägare för respektive informationsmängd, i alla fall för internt bruk.

16 6 kap 18§ Föreskrifter (RA-FS 2008:4) om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter

17 Redovisa verksamhetsinformation – Vägledning till riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning, Riksarkivet, 2012, s. 26

18 Ibid., s. 23 samt Att redovisa information i Stockholms stad, Sara Naeslund Stadsarkivet – Stockholms stad, 2009, s. 8