

Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information



DATUM
2018-01-09
ERT DATUM
2014-04-16

DIARIENR
2014/80-5
ER BETECKNING
S2014/3536/SFÖ

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att göra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande.

Uppdraget delredovisades till regeringen i september 2015.

Statskontoret lämnar härmed uppdragets slutredovisning i rapporten *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra sin information (2018:2)*.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Alexander Bjerner, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Alexander Bjerner

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag och rapportens upplägg	11
1.1	Genomförandet av uppföljningen	11
2	PSI-lagen och regeringens ambitioner med vidareutnyttjande	15
2.1	PSI-direktivet	15
2.2	Sverige har infört direktivet genom PSI-lagen	18
2.3	Regeringen har mer långtgående ambitioner än kraven i PSI-lagen	21
2.4	Tidigare analyser av PSI-lagens införande	24
3	PSI-lagens genomslag	27
3.1	Fortsatt begränsad kännedom om lagen	27
3.2	Få publicerar PSI-förteckningar	31
3.3	Principen om marginalkostnad har inte fått fäste	32
3.4	Få myndigheter har villkor för vidareutnyttjande	35
4	Offentliga förvaltningens mer långtgående arbete med vidareutnyttjande	37
4.1	Den offentliga förvaltningen publicerar en mindre del av sin information på internet	37
4.2	Mycket information bakom sekretess	38
4.3	Drygt hälften av myndigheterna och var tredje kommun och landsting har genomfört åtgärder	40
4.4	Myndigheterna bedömer att det pågår en utveckling, men att den är svag	43
4.5	Myndigheter med särskilt värdefull information är mer aktiva	44
4.6	Fler kommuner publicerar med hjälp av SKL:s verktyg	45
4.7	De flesta lämnar ut digitala handlingar elektroniskt	46

5	Vilka hinder finns det för att förvaltningen ska tillgängliggöra mer information?	47
5.1	Många myndigheter uppfattar inga hinder för arbetet	47
5.2	Kommunerna och landstingen pekar främst på resursbrist	51
6	Uppföljning av regeringens åtgärder	57
6.1	Riksarkivet har en central roll i arbetet med PSI	57
6.2	ESV:s översyn av avgiftsförordningen	63
7	Slutsatser och bedömningar	69
7.1	Statskontorets slutsatser	69
7.2	Statskontorets bedömningar	73
	Referenser	77
Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	79
2	Uppdragets genomförande	83

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en samlad uppföljning av den offentliga sektorns arbete med att tillgängliggöra handlingar för att andra ska kunna vidareutnyttja dem. Uppföljningens resultat bygger till stor del på enkätundersökningar riktade till myndigheter, kommuner och landsting. Vi har även intervjuat aktörer som har insyn i den offentliga sektorns arbete med att tillgängliggöra den information de förvarar.

PSI-lagen har haft svagt genomslag

Genomslaget för lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) är relativt begränsat. Statskontorets analys visar att hälften av kommunerna och landstingen samt var tredje myndighet saknar kunskap om lagen och vad den innebär. Analysen visar också att endast en knapp femtedel av myndigheterna, kommunerna och landstingen har publicerat en så kallad PSI-förteckning, vilket de är skyldiga att göra enligt PSI-lagen.

Statskontorets resultat visar att de allra flesta myndigheter, kommuner och landsting inte begär någon avgift när de elektroniskt tillhandahåller handlingar. Bland de aktörer som begär en avgift är det dock relativt få som utgår från PSI-lagens princip om marginalkostnad när de beräknar avgiften. Ungefär var fjärde myndighet, kommun och landsting uppger även att de är osäkra på hur de ska tolka regelverket för att ta ut avgifter.

Långt kvar innan förvaltningen lever upp till regeringens ambition för möjligheter till vidareutnyttjande

Regeringens ambition är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av den information som den offentliga förvaltningen förvarar.

Statskontorets analys visar att de flesta myndigheter, kommuner och landsting endast publicerar en mindre del av sin offentliga, digitala information

på sin webbplats. Det är också få som använder den rekommenderade standarden för metadata eller som gör sina data sökbara på den nationella dataportalen. Engagemanget för arbetet är dessutom lågt. Ungefär 40 procent av myndigheterna och 60 procent av kommunerna och landstingen har inte genomfört någon särskild åtgärd för att göra sina informationer mer tillgängliga för vidareutnyttjande.

Stor variation mellan olika aktörer

Statskontorets analys visar att det finns stora variationer mellan olika myndigheter, kommuner och landsting. Vissa har kommit långt i arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande, medan andra inte ens har planer på att börja.

Små myndigheter och kommuner har generellt både lägre kännedom om PSI-lagen och svårare att komma igång med arbetet. De som har kommit längst uppfattar ofta att det ingår i deras kärnuppdrag att tillgängliggöra sin information.

Ingen större utveckling de senaste åren

Kännedomen om PSI-lagen och arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande har inte förbättrats nämnvärt sedan Statskontoret gjorde motsvarande mätning 2015. På en övergripande nivå tyder vår analys på att arbetet tvärtom har saktat in något.

Den utveckling som ändå sker verkar främst drivas på av aktörer som redan sedan tidigare ligger i framkant. Gapet mellan de olika myndigheterna, kommunerna och landstingen har därför sannolikt ökat.

Flera orsaker till långsam utveckling

Det är framför allt tre typer av hinder som försvårar arbetet med att tillgängliggöra information enligt de offentliga aktörerna: resursbrist, att de saknar verksamhetssystem som enkelt gör det möjligt att tillgängliggöra informationen och svårigheter att identifiera relevant information. Ytterligare ett hinder för utvecklingen är att endast få myndigheter, kommuner och landsting ser arbetet med att främja vidareutnyttjande som en del av sitt uppdrag. Därför prioriterar de ofta ned arbetet till förmån för det som aktörerna uppfattar som sin kärnverksamhet.

Uppdragen till Riksarkivet och Ekonomistyrningsverket har ännu inte bidragit till myndigheternas arbete

För att driva på arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande har regeringen gett uppdrag till Riksarkivet och Ekonomistyrningsverket (ESV). Statskontoret bedömer att dessa åtgärder än så länge inte i någon större utsträckning har bidragit till att utveckla myndigheternas arbete.

Riksarkivets uppdrag är att främja och stödja myndigheternas arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Riksarkivet arbetar aktivt med uppdraget, men befinner sig fortfarande i en inledande fas av genomförandet.

ESV fick i uppdrag att utreda eventuella motsättningar mellan avgiftsförordningen och PSI-lagen. ESV har lämnat förslag på hur regelverket kan bli tydligare. Regeringen har inte genomfört förslagen. Statskontorets analys visar att delar av den offentliga förvaltningen fortfarande är osäkra på hur de ska tolka regelverket.

Statskontorets bedömningar

Statskontorets analys visar att många aktörer i den offentliga förvaltningen inte når upp till PSI-lagens miniminivå för arbetet med att tillgängliggöra information. Vi bedömer att en bidragande orsak till detta är att styrsignalerna gällande de krav som finns i PSI-lagen har sammanblandats med de främjande insatser som syftar till att närma sig regeringens mer långtgående mål inom området. Vi menar att detta är en delförklaring till att många aktörer i den offentliga förvaltningen inte uppfattar de krav som framgår av PSI-lagen. Dessa aktörer vore behjälpta av att det tydligare framgår vilka krav som de faktiskt är skyldiga att följa för att nå upp till den acceptabla miniminivån.

För att uppnå regeringens mer långtgående mål bedömer vi att det kan finnas skäl för en mer precis styrning gentemot de myndigheter som regeringen bedömer förvarar särskilt värdefull information för vidareutnyttjande. Detta eftersom vår analys visar att myndigheterna, kommunerna och landstingen själva inte har tillräckligt starka incitament för att driva på utvecklingen i den takt som regeringen önskar.

1 Statskontorets uppdrag och rapportens upplägg

Regeringen gav 2014 Statskontoret i uppdrag att genomföra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande. Ett syfte med uppföljningen är att ge underlag för regeringens bedömning av vilka ytterligare insatser som behövs för att genomföra politiken. Uppföljningen ska också ge underlag till Sveriges återrapportering till EU-kommissionen inför deras utvärdering av europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG (PSI-direktivet).

Enligt uppdraget ska utvärderingen genomföras i två steg. I ett första steg ska Statskontoret redovisa en nulägesbeskrivning och i ett andra steg en slutredovisning av utvärderingen. Denna rapport är uppdragets slutredovisning. Uppdragets första del avrapporterade Statskontoret 2015 med promemorian *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information*.¹

1.1 Genomförandet av uppföljningen

Vår uppföljning besvarar tre övergripande frågor:

- Hur väl motsvarar myndigheternas, kommunernas och landstingens arbete med att tillgängliggöra information den reglering som finns i lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) och de ambitioner regeringen gett uttryck för?
- Vilka hinder finns det för att myndigheterna, kommunerna och landstingen ska utveckla sitt arbete med att tillgängliggöra information?
- Vilken effekt har regeringens åtgärder haft hittills?

¹ Statskontoret. (2014). *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information – en nulägesbild* (dnr 2014/80).

1.1.1 Uppföljningens underlag

För att besvara frågorna har vi utgått från flera underlag. För en fullständig beskrivning av uppföljningens genomförande, se bilaga 2.

Vi har skickat en enkät till 240 statliga myndigheter, 149 kommuner och 10 landsting. Enkätens syfte har varit att ge en representativ bild av hur statliga myndigheter, kommuner och landsting arbetar med att tillhandahålla information för vidareutnyttjande. För att kunna kartlägga utvecklingen har enkäten i delar bestått av samma frågor som ingick i den enkät som Statskontoret skickade ut inför nulägesbeskrivningen 2015.

Som ett komplement till enkäten har vi också gjort ett tiotal intervjuer med representanter för användare, myndigheter och kommuner. I intervjuerna har vi ställt frågor om myndigheterna och kommunernas arbete samt om vilka hinder och möjligheter de har identifierat. Vi har även intervjuat företrädare för Ekonomistyrningsverket (ESV) och Riksarkivet, som har eller har haft särskilda uppdrag som gäller vidareutnyttjande av handlingar.

I analysen har vi också utgått från underlag till Statskontorets kommande rapport om hinder för öppna data,² tidigare utredningar samt projektdokument kopplade till Riksarkivets och ESV:s arbete.

1.1.2 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Alexander Bjerner (projektledare), Arvid Perbo och Tove Stenman. En intern referensgrupp har knutits till projektet.

Riksarkivet och Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått möjlighet att granska relevanta delar av rapporten.

1.1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi övergripande bakgrunden till och syftet med PSDirektivet och PSD-lagen. Vidare redovisar vi regeringens ambitioner att främja allmänhetens och näringslivets möjligheter att vidareutnyttja offentlig information. Till sist redogör vi för tidigare rapporters slutsatser om den

² Regeringsbeslut 2017-05-11. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hinder för vidareutnyttjande av öppna data från Statliga myndigheter.*

offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande.

I kapitel 3 redovisar vi vårt resultat utifrån PSI-lagens centrala aspekter. Vi undersöker hur väl den offentliga förvaltningen känner till lagen och hur väl myndigheterna, kommunerna och landstingen följer ett antal av dess krav.

I kapitel 4 redovisar vi hur den offentliga förvaltningens arbete med att underlätta för vidareutnyttjande ligger i linje med regeringens mer långtgående ambitioner att främja möjligheterna till att vidareutnyttja offentlig information.

I kapitel 5 beskriver vi vilka hinder som finns för att den offentliga förvaltningen ska utveckla sitt arbete med att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information.

I kapitel 6 analyserar vi regeringens åtgärder inom området sedan 2015. Det handlar dels om ett uppdrag till Riksarkivet att främja myndigheternas arbete med tillgängliggörande, dels om ett uppdrag till ESV att se över avgiftsförordningen utifrån de ändringar av PSI-lagen som genomfördes 2015.

I kapitel 7 redovisar vi våra övergripande slutsatser och bedömningar.

2 PSI-lagen och regeringens ambitioner med vidareutnyttjande

I detta kapitel redovisar vi bakgrunden till och syftet med PSI-direktivet och PSI-lagen. Vi beskriver också regeringens mer långtgående ambitioner när det gäller möjligheten att vidareutnyttja den information som finns i den offentliga förvaltningen. Sist i kapitlet redogör vi för tidigare utredningars slutsatser om PSI-lagens implementering och den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande.

2.1 PSI-direktivet

PSI är en förkortning för *Public Sector Information* och avser handlingar från den offentliga sektorn. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG (även kallat PSI-direktivet) syftar till att ge allmänheten och näringslivet inom EU bättre möjligheter att vidareutnyttja information från dessa handlingar. Med vidareutnyttja menas att informationen används för andra ändamål än de som handlingarna ursprungligen framställdes för.

PSI-direktivet består av ett antal minimikrav. Kraven reglerar hur en begäran om att vidareutnyttja handlingar ska behandlas av den offentliga förvaltningen. Kraven innehåller också principer för avgifter, öppenhet, licenser, praktiska arrangemang, icke-diskriminering och förbud mot exklusiva avtal.

Eftersom direktivet består av minimikrav är det tillåtet för medlemsländerna att gå längre än vad direktivet kräver för att främja möjligheten att vidareutnyttja offentliga handlingar. PSI-direktivet uttrycker också att det är önskvärt att länderna är mer ambitiösa än minimikraven.

2.1.1 Syftet med att förbättra möjligheterna till vidareutnyttjande

PSI-direktivet ska skapa förutsättningar för allmänheten och näringslivet att vidareutnyttja information som finns inom den offentliga sektorn. Europaparlamentet och Europeiska rådet har beslutat om direktivet eftersom de anser ett ökat vidareutnyttjande kan bidra till olika former av värde för samhället.

För det första är tanken att ett ökat vidareutnyttjande ska främja innovation och tillväxt genom att underlätta för innovatörer att med hjälp av informationsteknik utnyttja den tillgängliga informationen för nya tjänster eller produkter. Det kan till exempel handla om att utveckla webbapplikationer som underlättar för medborgare att jämföra offentlig verksamhet. Enligt vissa beräkningar kan marknaden kopplad till användandet av offentlig information inom EU vara värd mellan 10 och 48 miljarder euro.³

För det andra ska möjligheten att jämföra och utveckla offentlig information förbättra medborgarnas insyn och delaktighet i den offentliga förvaltningen. För det tredje kan en ökad användning och insyn i den offentliga sektorns verksamhet både underlätta för medborgarna att interagera med den offentliga sektorn och sätta press på den offentliga sektorn att effektivisera och utveckla verksamheten.⁴

2.1.2 Ändringsdirektivet

Europeiska kommissionen genomförde 2008 och 2011 en översyn av hur PSI-direktivet ska införas. Kommissionen konstaterade att direktivet hade införts i varierande grad av medlemsstaterna och att det fortfarande fanns ett antal hinder kvar för tillämpningen av direktivet. För att undanröja hinder och främja en ökad implementering av direktivet tog Europaparlamentet och Europeiska rådet 2013 beslut om ett ändringsdirektiv.

³ Dekker, M. med flera (2006). *Measuring European Public Sector Information Resources*. Final report, juni 2006.

⁴ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – Nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, s. 32 ff.

En av de större förändringarna var att utvidga direktivets tillämpningsområde. Tidigare var samtliga utbildnings-, forsknings-, och kulturinstitutioner undantagna. I och med ändringsdirektivet omfattar direktivet även högskolebibliotek samt arkiv, bibliotek och museer.

Ändringsdirektivet innebar också nya regler för de avgifter som den offentliga förvaltningen får begära när den tillhandahåller information för vidareutnyttjande. Enligt den nya huvudregeln får avgifterna som högst motsvara marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna.

Men direktivet ger möjlighet till undantag för de verksamheter som är skyldiga att täcka en väsentlig del av sina kostnader med intäkter. I sådana fall gäller i princip full kostnadstäckning fortfarande som tak för avgifterna. Undantaget gäller dessutom alltid för arkiv, bibliotek och museer.

Övriga förändringar är att de handlingar som omfattas av direktivet som grundprincip ska kunna vidareutnyttjas och att den offentliga sektorn ska tillgängliggöra sina handlingar i ett öppet och maskinläsbart format, om det är möjligt och lämpligt.

2.1.3 PSI-data och öppna data

Begreppet PSI-data blandas ibland samman med begreppet öppna data. Termen öppna data tenderar i sin tur att fyllas med olika innehåll beroende på i vilket sammanhang den används. I denna rapport använder vi den definition av öppna data som regeringen utgår ifrån: data som är fri för vem som helst att använda, återanvända och distribuera, utan andra villkor än källangivelse och vidarelicensering.⁵

Öppna data från den offentliga förvaltningen är alltid PSI-data medan PSI-data inte alltid är öppen. Den kan både kosta, vara analog och tillgängliggöras med långtgående villkor.

⁵ Regeringsbeslut 2017-05-11. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hinder för vidareutnyttjande av öppna data från statliga myndigheter.*

PSI-direktivet innehåller inte några krav på att den offentliga förvaltningen ska erbjuda öppna data eller liknande. Att offentliga handlingar i ökad grad publiceras som öppna data ligger däremot helt i linje med direktivets syfte.⁶

2.1.4 Handlingar som inte ingår i PSI-direktivet

Vissa handlingar är undantagna från de minimikrav som formuleras i PSI-direktivet. Till att börja med reglerar direktivet inte allmänhetens grundläggande tillgång till allmänna handlingar. Vilka handlingar som ska vara tillgängliga för allmänheten bestäms fortfarande av medlemsstaterna själva.

Undantagna från direktivets tillämpningsområde är också handlingar som inte hör till en organisations offentliga verksamhet, handlingar där tredje man har immateriella rättigheter samt handlingar som förvaras av vissa utbildnings-, forsknings-, och kulturinstitutioner eller offentliga radio- och teveföretag.

2.2 Sverige har infört direktivet genom PSI-lagen

PSI-direktivet har införts i Sverige genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, den så kallade PSI-lagen, som gäller från juli 2010.

För de handlingar som omfattas av PSI-lagen finns bestämmelser om avgiftstak, relevanta och icke-diskriminerande villkor, förbud för myndigheterna att gynna sin egen affärsverksamhet och mot att bevilja någon exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar. En begäran om vidareutnyttjande ska också behandlas skyndsamt och ett beslut om avslag kan som regel överklagas till förvaltningsrätten.

Den offentliga förvaltningen ska också informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjande. Förvaltningen ska då bland annat publicera en så kallad PSI-förteckning med information om vilka typer av handlingar som myndigheten vanligen kan tillhandahålla elektroniskt.

⁶ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – Nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, s. 31.

2.2.1 PSI-lagen ändrades med anledning av ändringsdirektivet

Regeringen tillsatte 2013 en PSI-utredning för att ta fram de förslag på ändringar i PSI-lagen som skulle krävas med anledning av de ändringar i PSDirektivet som beslutades samma år.⁷ Utifrån utredningens resultat lämnade regeringen 2015 en proposition med förslag på ändringar i PSI-lagen.⁸ Dessa innebar i huvudsak att

- lagens tillämpningsområde utvidgas så att den också omfattar arkiv, bibliotek (inklusive högskolebibliotek) och museer
- en ny huvudregel införs för avgifter, som innebär att avgifterna inte får överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna
- som allmän princip införa att handlingar som omfattas av lagen och tillhandahålls av myndigheterna får vidareutnyttjas
- att myndigheter, kommuner och landsting ska vara skyldiga att informera om sina handlingar, bland annat genom att publicera en PSI-förteckning.

Dessa lagändringar gäller från och med den 1 juli 2015.

2.2.2 Tillgång till handlingar och rätt att ta ut avgift regleras av andra lagar

PSI-lagen innehåller inga bestämmelser om tillgång till den offentliga förvaltningens handlingar. Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar regleras i stället i tryckfrihetsförordningen (1949:105) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

PSI-lagen ger heller inte myndigheterna, kommunerna eller landstingen någon rätt att ta ut avgifter. För att myndigheter ska få ta ut avgifter krävs ett beslut av regeringen eller ett bemyndigande genom lag. Om det inte finns

⁷ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – Nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar.*

⁸ Proposition 2014/15:79. *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen.*

något särskilt bemyndigande ger avgiftsförordningen (1992:191) myndigheterna ett generellt bemyndigande att ta ut avgifter för vissa tjänster, inklusive information i digital form.

Kommunerna och landstingen får ta ut avgifter enligt kommunallagen. Avgifterna ska då beslutas av kommunfullmäktige.

2.2.3 Vissa myndigheter och handlingar omfattas inte av PSI-lagen

PSI-lagen gäller med vissa undantag för de handlingar som myndigheter, kommuner och landsting tillhandahåller. De undantag som finns följer de undantag som framgår av PSI-direktivet. PSI-lagen gäller därför inte för handlingar som

- inte får tillhandahållas
- tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet
- en myndighet tillhandahåller till en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i konkurrensutsatt verksamhet
- finns hos andra utbildnings-, eller forskningsinstitutioner än högskolebibliotek
- finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek eller museer
- utgör datorprogram
- tredje man innehar rätt till

Arkiv, bibliotek och museer är undantagna från PSI-lagens huvudregel om avgifter. I de fall dessa myndigheter tar ut en avgift får de även räkna in kostnaderna för att samla in och framställa handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar. I praktiken innebär det att avgifterna kan beräknas utifrån principen om full kostnadstäckning.

Samma undantag från huvudregeln gäller om en myndighet efter beslut av regeringen, eller enligt lag, är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten.

2.3 Regeringen har mer långtgående ambitioner än kraven i PSI-lagen

Sverige har genom PSI-lagen infört de minimikrav som framgår av PSI-direktivet. PSI-lagen är också en miniminivå som myndigheter, kommuner och landsting har att förhålla sig till när det kommer till att underlätta för andra att vidareutnyttja den information som de förvarar. Regeringen har samtidigt högre ambitioner för arbetet med tillgängliggörande än vad som framgår av lagen. Denna högre ambition uttrycks inte i första hand som konkreta krav på den offentliga förvaltningen, utan som övergripande mål och förklaringar om vilken utveckling som regeringen önskar se.

Regeringen framhåller bland annat i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av den information som finns hos kommunala och statliga myndigheter. I propositionen skriver regeringen att myndigheter aktivt bör verka för att den information de förvarar ska kunna vidareutnyttjas av aktörer utanför förvaltningen. Därför bör myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt göra informationen tillgänglig i elektronisk form och i standardiserade format.⁹

I budgetpropositionen för 2018 uttrycker regeringen att det främst är genom att myndigheterna publicerar sin information som öppna data som vidareutnyttjande kan bidra till ökad tillväxt, ökad öppenhet och effektiviseringar i förvaltningen.¹⁰ Regeringen har också undertecknat en avsiktsförklaring med Sveriges kommuner och landsting (SKL) om digital förnyelse av det offentliga Sverige. I överenskommelsen ingår bland annat att det offentliga Sverige ska sträva mot öppna data och öppna innovationsprocesser.¹¹

⁹ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁰ Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområdet 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning*.

¹¹ Godkännande och undertecknande av avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för en digital förnyelse av det offentliga Sverige.

2.3.1 Regeringen har genomfört åtgärder som föreslogs i PSI-utredningen

Regeringen bedömde i direktiven till PSI-utredningen att det behövs bättre stöd till myndigheterna i deras arbete med att göra information tillgänglig för andra att vidareutnyttja. Utöver att lämna förslag på lagändringar skulle utredningen därför också föreslå andra åtgärder som skulle kunna främja ökade möjligheter till vidareutnyttjande.

Betänkandet *Ett steg vidare* lämnade ett antal förslag på sådana åtgärder, och regeringen har gått vidare med vissa av dem. Statskontorets uppdrag som slutredovisas i denna rapport var ett av dessa förslag. Därutöver handlar förslagen i huvudsak om uppdrag till Riksarkivet och Ekonomistyrningsverket (ESV).

Riksarkivet ska främja myndigheternas arbete med öppna data

Riksarkivets har fått i uppdrag att främja myndigheternas arbete med att tillgängliggöra information och öppna data. I uppdraget ingår bland annat att förvalta den vägledning som fram till december 2017 fanns på vidareutnyttjande.se. Vägledningen togs fram av E-delegationen 2013 och presenterar både det rättsliga regelverket som gäller för PSI och rekommendationer för hur myndigheter kan komma igång med ett mer långtgående arbete med öppna data.

Vägledningen rekommenderar som huvudalternativ att informationssamlingar som får lämnas ut i första hand ska finnas tillgängliga på internet. Enligt vägledningen bör grundprincipen vara att så mycket information som möjligt ska läggas ut på internet.

Syftet med vägledningen är att konkretisera regeringens politiska mål att främja vidareutnyttjande av myndigheternas information. Bortsett från de delar av vägledningen som beskriver PSI-lagens regler är myndigheterna däremot inte skyldiga att följa vägledningens rekommendationer.

I december 2017 flyttades vägledningen. Den återfinns nu på den nationella dataportalen opnadata.se.

ESV fick i uppdrag att utreda avgiftsförordningen i förhållande till PSI-lagen

Uppdraget till ESV syftade till att se över avgiftsförordningen i förhållande till de ändringar av PSI-lagen som genomfördes 2015.

Bakgrunden till uppdraget var att PSI-utredningen visade att flera myndigheter uppfattar att det finns en konflikt mellan den ändrade PSI-lagen och avgiftsförordningen. Ändringarna i PSI-lagen syftade till att införa direktivets huvudregel, att avgifter ska beräknas enligt principen om marginalkostnad. Samtidigt får myndigheterna enligt avgiftsförordningen ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning, bland annat när de tillhandahåller ”automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrifter”.

ESV konstaterade att det formellt är tydligt att det är PSI-lagens princip som har företräde. Bestämmelser i lag är överordnade bestämmelser i förordning. Trots det framhöll ESV att det finns anledning att genomföra ändringar i avgiftsförordningen för att reducera eventuella osäkerheter.¹² Regeringen har ännu inte tagit ställning till om förändringarna ska genomföras.¹³

2.3.2 Vidareutnyttjande och öppna data är en del av den offentliga sektorns digitalisering

Arbetet med att främja vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen är en del av regeringens arbete med digitalisering och informationsteknik inom den offentliga förvaltningen.

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2018 att resultatet från internationella mätningar visar att den svenska offentliga sektorn inte möter den snabba digitala samhällsutvecklingen och de förändrade behoven från privatpersoner och företag. Regeringen bedömer att resultatet från dessa mätningar delvis beror på hur den digitala förvaltningen har organiserats i Sverige. Arbetet har hittills till exempel varit fördelat mellan flera olika myndigheter inom statsförvaltningen.

¹² ESV. (2015). *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*. (2015:63).

¹³ Mer information om regeringens uppdrag till ESV och avgiftsförordningen finns i avsnitt 6.2.

Därför föreslår regeringen i propositionen att en ny myndighet inrättas som ska få ansvar för de förvaltningsgemensamma digitaliseringsfrågorna.¹⁴ Den nya myndigheten ska inrättas under 2018 och bland annat ansvara för frågor om vidareutnyttjande av offentliga handlingar.¹⁵

2.4 Tidigare analyser av PSI-lagens införande

Sveriges införande av PSI-direktivet och den offentliga förvaltningens arbete med att underlätta vidareutnyttjandet har tidigare analyserats av framför allt två utredningar:

- PSI-utredningen som 2014 publicerade sitt betänkande *Ett steg vidare*
- Statskontorets promemoria *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information – En nulägesbild* från 2015

PSI-utredningen konstaterade att lagen i sig inte kommer att driva utvecklingen framåt

PSI-utredningen konstaterade att det fanns en del problem med tillämpningen av PSI-lagen. Många representanter för myndigheterna, kommunerna och landstingen var tveksamma till om PSI-lagen över huvud taget haft någon betydelse. Detta berodde dels på att allmänheten redan innan PSI-lagen infördes hade rätt att få ut information. Det berodde också på att frågan om vidareutnyttjande inte alls uppfattas som intressant, åtminstone inte i förhållande till andra uppgifter.

Representanter för andra myndigheter menade visserligen att lagen spelade en viktig roll utan att vara direkt styrande, eftersom den fungerade som ett startskott för myndigheten att påbörja ett eget arbete. Men trots detta konstaterade utredningen att PSI-lagen i sig inte räcker för att driva utvecklingen i den riktning och med den hastighet som regeringen önskar.

¹⁴ Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområdet 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 93ff.

¹⁵ Kommittédirektiv 2017:117. *Inrättande av en ny myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

Statskontorets nulägesanalys visade att delar av den offentliga förvaltningen ännu inte lever upp till lagens syfte

Statskontorets analys syftade till att ge en bild av nuläget innan ändringarna i PSI-lagen började gälla och innan regeringen genomförde åtgärder för att främja utvecklingen.

På en övergripande nivå konstaterade nulägesanalysen att det återstod en hel del arbete för att alla myndigheter, kommuner och landsting skulle leva upp till PSI-lagens syfte. Bland annat kände var femte myndighet inte till lagen, och bland de myndigheter som kände till den angav en av fem att de inte hade någon information för vidareutnyttjande.

Promemorians resultat kommer i denna rapport att användas som en utgångspunkt i analysen av hur utvecklingen har gått sedan 2015.

3 PSI-lagens genomslag

I detta kapitel redovisar vi den offentliga förvaltningens kännedom om PSI-lagen. Vi redovisar också hur väl den offentliga förvaltningen lever upp till lagens krav när det gäller att publicera en PSI-förteckning, beräkna avgifter och tillämpa villkor för vidareutnyttjande.

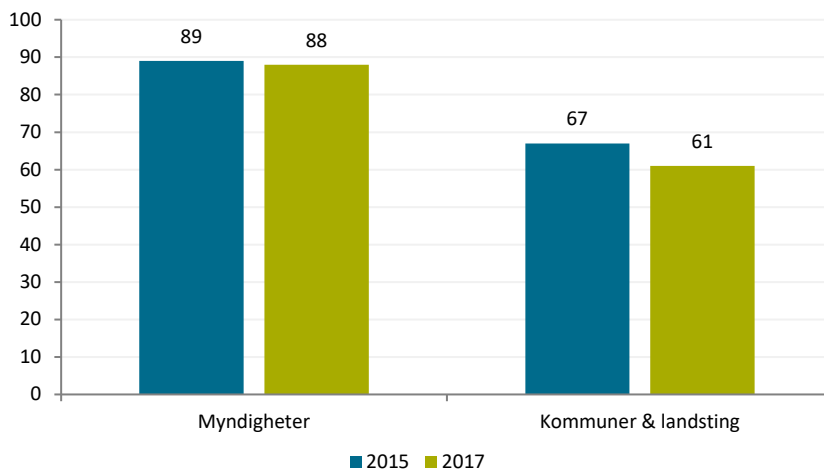
Statskontoret bedömde 2015 att det återstod en hel del arbete innan den offentliga förvaltningen lever upp till syftet med PSI-lagen. Analysen nedan visar att situationen i dag, två år senare, i många avseenden är densamma.

3.1 Fortsatt begränsad kännedom om lagen

Kännedomen om PSI-lagen och dess innebörd är relativt begränsad. Ett antal myndigheter, kommuner och landsting känner fortfarande inte till PSI-lagen eller uppfattar att de inte förvarar information som omfattas av den.

Vår undersökning visar att 12 procent av myndigheterna och 39 procent av kommunerna och landstingen anger att de inte känner till lagen och dess syfte (figur 1). Resultatet tyder på att kunskapen om lagen är på samma nivå som vid tiden för Statskontorets nulägesbeskrivning 2015. I den mån det går att se en utveckling så har kunskapen snarast minskat något.

Figur 1 Andel myndigheter, kommuner och landsting som uppger att de känner till PSI-lagen och dess syfte (procent)



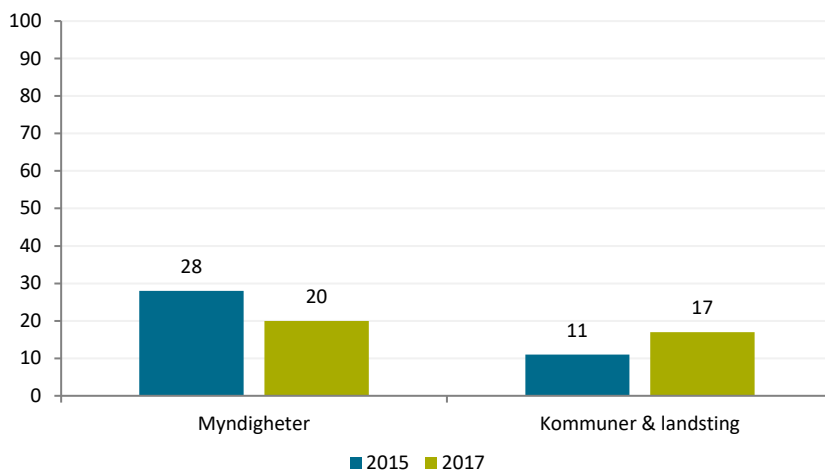
En stor andel anser att de inte har information för vidareutnyttjande

Av de myndigheter, kommuner och landsting som känner till PSI-lagen menar nästan en femtedel att de saknar information för vidareutnyttjande, även om de i princip omfattas av PSI-lagen.

PSI-lagen omfattar alla handlingar som tillhandahålls av den offentliga förvaltningen. I praktiken innebär detta att i stort sett samtliga myndigheter, kommuner och landsting förvarar handlingar som omfattas av lagen. Det är bara vissa typer av utbildnings-, forsknings-, och kulturinstitutioner som är undantagna från lagen. Därför har vi exkluderat ett mindre antal myndigheter från analysen som vi bedömer ingår i detta undantag.

Att ett stort antal myndigheter, kommuner och landsting trots detta svarar att de inte har någon information för vidareutnyttjande tyder på att de inte förstår PSI-lagen. En jämförelse med resultatet från 2015 visar att andelen statliga myndigheter som har svarat att de inte har information för vidareutnyttjande har minskat något, medan andelen bland kommuner och landsting har ökat något (figur 2).

Figur 2 Andel statliga och kommunala myndigheter som anger att de inte har någon information för vidareutnyttjande (procent). Frågan besvarades endast av de respondenter som känner till PSI-lagen och dess syfte.



Sammantaget visar Statskontorets analys att andelen myndigheter som 2017 känner till lagen och uppfattar att de förvarar information som omfattas av den är 70 procent. Motsvarande andel bland kommunerna och landstingen är 49 procent. Det innebär att en knapp tredjedel av myndigheterna och hälften av kommunerna och landstingen inte har kunskap om lagen eller uppfattar att lagen i praktiken inte berör dem.

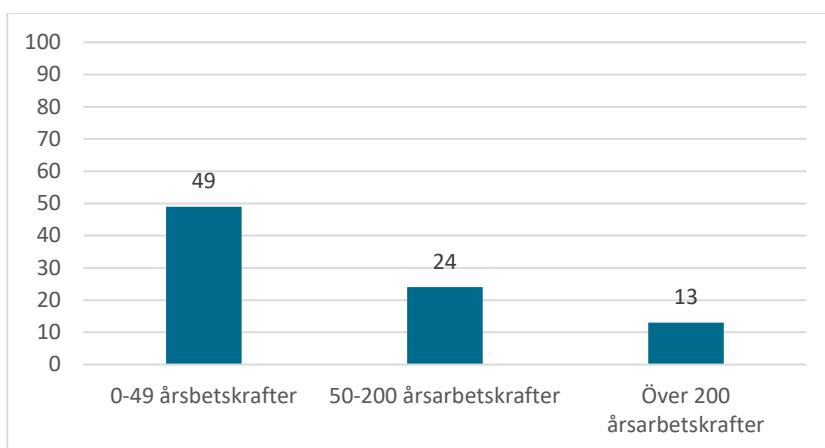
3.1.1 Kännedomen om PSI varierar utifrån storlek och sektor

Kännedomen om PSI-lagen är generellt sett bristande i förvaltningen. Det är både stora och små myndigheter, kommuner och landsting som saknar kännedom om PSI-lagen eller som anser att de inte berörs av den. Resultatet gäller även myndigheter inom samtliga sektorer. Samtidigt visar Statskontorets analys att kännedomen är sämre i vissa kategorier av myndigheter, kommuner och landsting än i andra.

Små myndigheter, kommuner och landsting har sämre kunskap

Små myndigheter tycks ha sämre kunskap om PSI-lagen (figur 3). Av de myndigheter som har färre än 50 årsarbetskrafter är det 16 procent som inte känner till PSI-lagen. Bland de som känner till lagen är det 33 procent som menar att de inte har någon information som omfattas av den. Motsvarande andel bland de myndigheter som har fler än 200 årsarbetskrafter är 6 respektive 7 procent.

Figur 3 Andel myndigheter som inte känner till PSI-lagen eller bedömer att de inte har någon information för vidareutnyttjande, fördelat efter myndighetens storlek (procent).



Relationen mellan storlek och kunskap om PSI-lagen gäller även för kommunerna. Av de kommuner som har färre än 15 000 invånare är det 46 procent som inte känner till lagen eller dess syfte. Bland de som känner till lagen är det ytterligare 23 procent som menar att de inte har någon information för vidareutnyttjande.¹⁶

Nämndmyndigheter har mindre kunskap

Kännedomen om PSI-lagen är sämre bland nämndmyndigheter än bland myndigheter med andra ledningsformer. Bland nämndmyndigheterna är det endast var tredje som känner till PSI-lagen och uppger att de har information

¹⁶ Eftersom landstingen är få till antalet har vi inte genomfört motsvarande analys för dem.

för vidareutnyttjande. Eftersom nämndmyndigheter vanligtvis är små myndigheter är resultat inte förvånande.

Kännedomen är sämre inom utbildningssektorn

För myndigheterna varierar också kännedomen om PSI-lagen mellan olika sektorer. Inom utbildningsområdet är det ungefär en fjärdedel av myndigheterna som inte känner till PSI-lagen. Ytterligare en fjärdedel av dessa myndigheter anser inte att de förvarar någon information som omfattas av lagen.

En delförklaring till detta kan vara att handlingar som finns hos andra utbildnings- eller forskningsinstitutioner än högskolebibliotek inte omfattas av PSI-lagen. Av högskolorna som har besvarat enkäten uppger var fjärde att de inte har någon information för vidareutnyttjande. Även om högskolebibliotek finns på samtliga dessa högskolor antyder enkätens fritextsvar åtminstone ett par av dessa svarar utifrån att högskolorna i övrigt är undantagna.

Kännedomen om PSI-lagen är samtidigt relativt låg även bland de myndigheter inom utbildningsområdet som inte är högskolor eller andra utbildnings- och forskningsinstitut. I denna grupp är det mindre än hälften som både känner till PSI-lagen och uppger att de har information som omfattas av lagen.

Kännedomen tycks också sämre bland myndigheter inom försvarsområdet. Där känner endast en tredjedel till lagen och uppger att de har information för vidareutnyttjande.

Myndigheter inom miljöområdet tycks ha relativt god kännedom om PSI-lagen. Av de 11 myndigheter som räknas till denna kategori känner 10 myndigheter både till lagen och uppger att de har information för vidareutnyttjande.

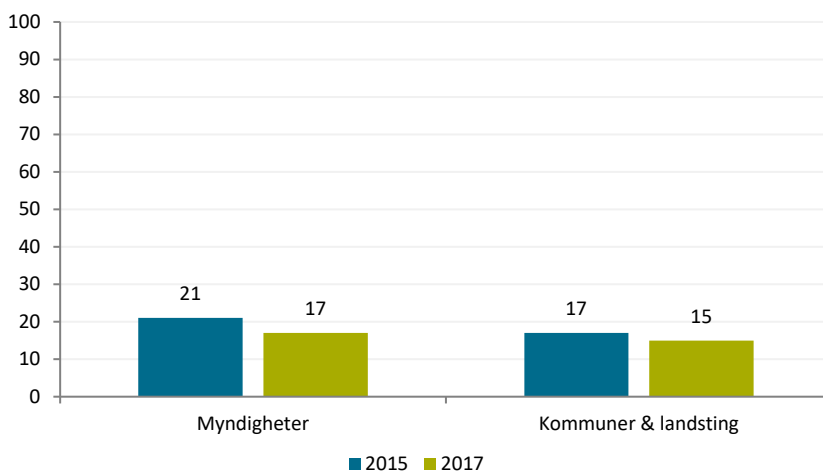
3.2 Få publicerar PSI-förteckningar

Sedan 2015 är myndigheter, kommuner och landsting enligt PSI-lagen skyldiga att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som de vanligen kan tillhandahålla elektroniskt för vidareutnyttjande. Denna förteckning ska underlätta för de som vill vidareutnyttja informationen och

även få den offentliga förvaltningen att inventera sina handlingar på ett sätt som sätter fokus på frågan om elektroniskt utlämnande.

Mindre än en femtedel av myndigheterna respektive kommunerna och landstingen anger att de har publicerat en PSI-förteckning. En jämförelse med resultatet i Statskontorets nulägesbeskrivning från 2015 visar att utvecklingen i stort sett har stått still, eller i viss mån gått bakåt (figur 4).

Figur 4 Andel som anger att publicerat en förteckning över vilka typer av handlingar som kan tillhandahållas elektroniskt (procent)



3.3 Principen om marginalkostnad har inte fått fäste

PSI-lagens reglering av avgifter ändrades 2015. Syftet med ändringen var att införa PSI-direktivets nya huvudregel om att avgifterna ska beräknas enligt en marginalkostnadsprincip. Den nuvarande huvudregeln innebär att eventuella avgifter inte får beräknas så att de överstiger kostnaden för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Vår analys tyder på att de ändringar som infördes 2015 inte har fått fullt genomslag bland de myndigheter, kommuner och landsting som själva väljer att ta ut en avgift.

PSI-lagen reglerar inte rätten att ta ut avgifter för myndigheterna, kommunerna och landstingen. För att myndigheterna ska få ta ut avgifter krävs ett beslut av regeringen eller ett bemyndigande genom lag. Om det inte finns ett särskilt bemyndigande ger avgiftsförordningen myndigheterna ett generellt bemyndigande att ta ut avgifter för vissa tjänster, inklusive för information i digitalt format.

PSI-lagens huvudregel om marginalkostnad gäller inte i de fall en myndighet är skyldig att ta ut avgifter, genom ett särskilt beslut av regeringen eller efter ett bemyndigande genom lag. Huvudregeln är därför i praktiken endast relevant då myndigheterna på eget initiativ väljer att utnyttja det generella bemyndigandet från avgiftsförordningen.

Kommunerna och landstingen får ta ut avgifter enligt kommunallagen. Avgifterna ska då beslutas av kommun- eller landstingsfullmäktige.

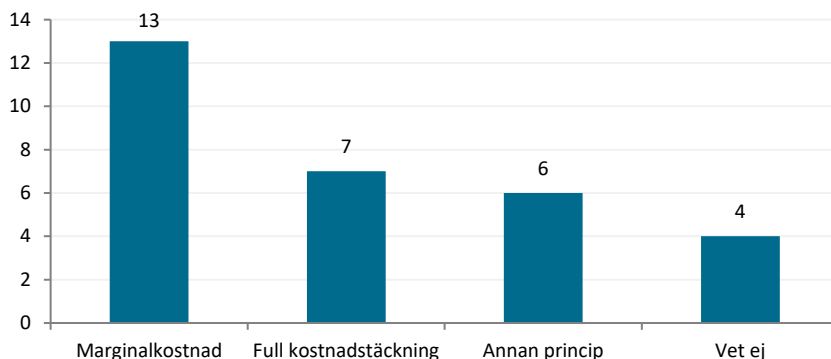
Vår undersökning visar att en mindre del av den offentliga förvaltningen i dag begär en avgift för att lämna ut information elektroniskt eller för information som publiceras på internet.

Myndigheterna tar ut avgifter enligt olika principer

I Statskontorets enkät uppger 22 procent av myndigheterna att de begär en avgift för den information som de lämnar ut elektroniskt eller som de publicerar på sin webbplats. Men en större del av dessa, 17 procentenheter, begär avgift endast för en mindre del av den information de tillhandahåller.

För ungefär var tionde myndighet är det regeringen eller riksdagen som fattat beslut om att de ska ta ut avgifter. En något större del, 14 procent, har fattat beslutet själva med stöd av avgiftsförordningens generella bemyndigande. Av de myndigheter som på eget initiativ begär en avgift uppger hälften att de beräknar denna enligt marginalkostnadsprincipen (figur 5).

Figur 5 **Antal myndigheter som använder olika beräkningsgrunder för avgifter (antal)**



Kommentar: Figuren visar enbart de myndigheter som uppger att de begär en avgift för information som de lämnar ut elektroniskt eller publicerar på internet enligt bemyndigandet i avgiftsförordningen.

Knappt hälften av myndigheterna utgår inte från marginalkostnadsprincipen. Dessa myndigheter utgår i stället från endera full kostnadstäckning eller någon annan princip. Av de myndigheter som utgår från en annan princip tyder fritextsvaren på att enbart ett fåtal utgår från bestämmelserna i PSI-lagen. De flesta hänvisar i stället till avgiftsförordningen, vars grundprincip innebär att myndigheterna ska beräkna avgiften för att ge full kostnadstäckning. Eftersom PSI-lagen är överordnad avgiftsförordningen ska avgiftsförordningens princip inte tillämpas när det gäller att tillhandahålla information i elektronisk form.¹⁷

Även kommunerna använder olika principer för att beräkna avgift

Av kommunerna och landstingen uppger 20 procent att de tar ut avgifter för att elektroniskt tillhandahålla handlingar. Av de som anger att de tar ut avgifter svarar merparten att det, i enlighet med kommunallagen, då har fattats ett beslut i kommunfullmäktige om avgiftsuttag. Enbart två svarande anger att de inte vet vem som fattat beslutet om att begära avgifter.

¹⁷ I avsnitt 6.2 finns mer information om hur PSI-lagen och avgiftsförordningen förhåller sig till varandra.

Även olika kommuner och landsting tycks använda olika principer för att beräkna avgifter. En tredjedel beräknar avgifterna enligt principen om marginalkostnad. Övriga svarande anger att de beräknar avgiften enligt principen om full kostnadstäckning, någon annan princip eller att de inte vet hur avgiften beräknas. Att svara ”vet ej” är vanligare bland kommunerna och landstingen än bland myndigheterna.

Var fjärde myndighet, kommun och landsting är osäkra på hur avgifter ska beräknas

Myndigheterna fick också svara på frågan om de upplever att det finns någon osäkerhet när det gäller regleringen av vilka avgifter som myndigheter får begära för att lämna ut information.

Av samtliga myndigheter, kommuner och landsting som begär en avgift uppger ungefär var fjärde att det finns en sådan osäkerhet. I de efterföljande kommentarerna framgår att deras osäkerhet främst gäller hur de ska tolka reglerna i samband med att de tillhandahåller handlingar elektroniskt.

Drygt hälften av myndigheterna, kommunerna och landstingen menar att det inte finns någon osäkerhet i hur avgifterna ska beräknas. Samtidigt tyder enkäten på att det även i denna grupp finns aktörer som inte beräknar avgiftsuttaget enligt marginalkostnadsprincipen.

Slutligen är det några som svarar att de inte vet om det råder någon osäkerhet. Det gäller framför allt kommunerna och landstingen. Inom denna grupp är det var tredje respondent som anger att de inte vet om det finns en osäkerhet gällande hur avgifterna ska beräknas.

3.4 Få myndigheter har villkor för vidareutnyttjande

Enligt PSI-lagen ska villkor för vidareutnyttjande vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte heller i onödan begränsa möjligheterna för andra att vidareutnyttja informationen.

Svaren på enkäten visar att 20 procent av myndigheterna och 6 procent av kommunerna och landstingen har någon form av villkor för vidareutnyttjande av den information som de lämnar ut elektroniskt eller publicerar på

internet. En genomgång av villkoren visar att det i de flesta fall handlar om sekretess, upphovsrätt, eller att den som vidareutnyttjar informationen ska ange källa.

Sammantaget tyder svaren på att det inte finns någon utbredd tendens till att myndigheterna sätter upp villkor som fungerar diskriminerande eller i onödan begränsar möjligheterna till vidareutnyttjande.

4 Offentliga förvaltningens mer långtgående arbete med vidareutnyttjande

Regeringen har i olika sammanhang visat att de har mer långtgående ambitioner med arbetet att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande än vad lagen anger. Därför har vi också undersökt myndigheterna, kommunerna och landstingens arbete med att underlätta för andra att vidareutnyttja den offentliga informationen ur ett bredare perspektiv.

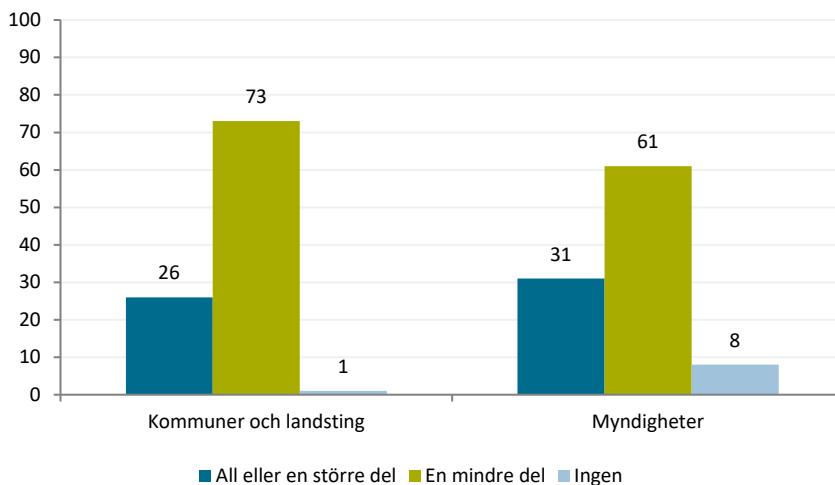
Statskontorets analys visar att de flesta myndigheter, kommuner och landsting endast publicerar en mindre del av den information som de förvarar och som får lämnas ut elektroniskt på sina webbplatser. Resultatet visar också att en stor andel av de som har svarat på vår undersökning inte heller har genomfört någon åtgärd för att underlätta vidareutnyttjandet. En majoritet av myndigheterna, kommunerna och landstingen anger däremot att de tillhandahåller information elektroniskt om den aktuella informationen redan finns i elektroniskt format.

4.1 Den offentliga förvaltningen publicerar en mindre del av sin information på internet

Myndigheterna, kommunerna och landstingen fick i Statskontorets enkät svara på hur stor andel av deras information som de publicerar på sin webbplats. Frågan avgränsades till att gälla den information som finns i digitalt format och som inte omfattas av hinder för att lämnas ut enligt offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen eller upphovsrätten.

Resultatet visar att en majoritet av Sveriges myndigheter, kommuner och landsting endast publicerar en mindre del av sin tillgängliga information på sin webbplats (figur 6).

Figur 6 Andel digital information som är tillgänglig via hemsidan (procent)



För användare är det enklast att vidareutnyttja information om den finns publicerad på en webbplats. I vägledningen som fanns på vidareutnyttjande.se är den huvudsakliga rekommendationen därför att informationssamlingar som får lämnas ut i första hand ska finnas tillgängliga på internet.¹⁸ Därmed befinner sig den offentliga förvaltningen långt ifrån regeringens ambition när det gäller möjligheterna att vidareutnyttja offentlig information.

4.2 Mycket information bakom sekretess

Information som är belagd med sekretess, innehåller personuppgifter eller är skyddad enligt upphovsrättslagstiftningen omfattas i princip varken av PSI-lagen eller regeringens mer långtgående ambition om möjligheterna att vidareutnyttja den information som finns hos den offentliga förvaltningen. Däremot kan den offentliga förvaltningen öka mängden tillgänglig information genom att radera eller dölja de delar som innehåller skyddade uppgifter.

¹⁸ Riksarkivet (2017). *Skapa och publicera öppna data och PSI – Juridik och rekommendationer*. (Hämtat: 2017-11-24) <http://vidareutnyttjande.se/juridik-och-rekommendationer/>.

En stor mängd information skulle alltså kunna göras tillgänglig om myndigheter, kommuner och landsting hade en metod för att systematiskt separera den skyddade informationen från resten av informationen. Inte minst eftersom den svenska förvaltningen genom användning av personnummer av tradition ofta har registrerat data så att personer är identifierbara.¹⁹

I vår enkät svarar ungefär var tredje myndighet att de har en metod för att ta bort personuppgifter eller sekretessbelagd information från handlingar som i övrigt är möjliga att tillgängliggöra. Men fritextsvaren tyder ändå på att det bara är ett fåtal av myndigheternas metoder som innebär ett systematiskt arbete som direkt tillgängliggör handlingarna för publicering. De metoder myndigheterna beskriver handlar i de flesta fall snarare om att manuellt dölja känslig information när de tillhandahåller information efter att någon har begärt den.

Bland kommunerna och landstingen uppger 12 procent att de har utvecklat en metod för att ta bort personuppgifter eller sekretessbelagd information från handlingar som annars kan tillgängliggöras.

Ökat fokus på frågor om informationssäkerhet

Enligt våra intervjuer tycks det finnas en utbredd uppfattning bland de som arbetar med att lämna ut information att klimatet har förändrats när det gäller frågan om informationshantering. Engagemanget kring öppna data, vidareutnyttjande och tillgänglighet upplevs ha svalnat och i stället har fokus under senare tid hamnat mer på informationssäkerhet.

De intervjuade menar att aktörer inom den offentliga förvaltningen har blivit mer ovilliga att ta risker som en följd av detta. Av rädsla för att göra fel väljer de i högre grad att inte publicera information.

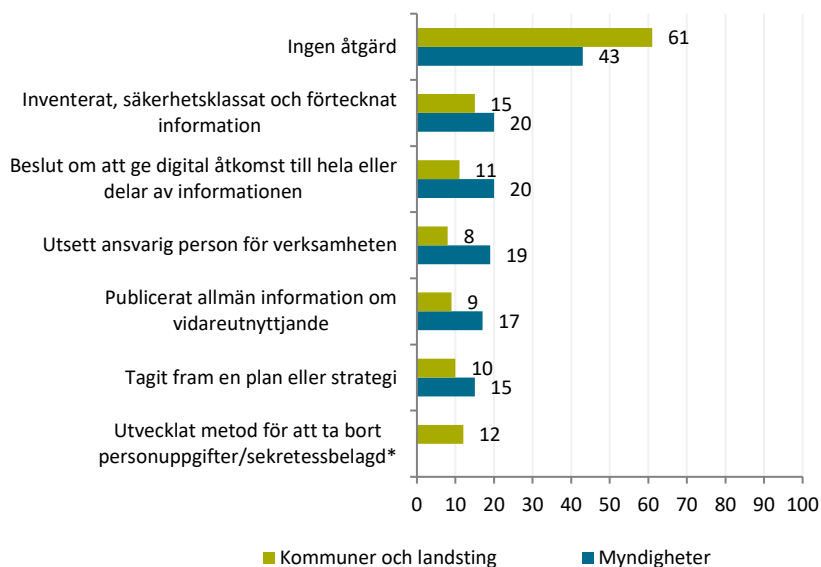
¹⁹ Lakomaa, E. (2016). Samhällsekonomiska effekter av öppna geodata. *SSE Working paper series in Economic History* No. 2016:3. Stockholm School of economics, s. 10.

4.3 Drygt hälften av myndigheterna och var tredje kommun och landsting har genomfört åtgärder

Statskontorets enkätundersökning visar att 57 procent av de statliga myndigheterna och 39 procent av kommunerna och landstingen har genomfört särskilda åtgärder för att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information. Men det är svårt att skönja en tydlig trend när det gäller vilka åtgärder de har valt att genomföra. Den åtgärd som flest myndigheter, kommuner och landsting har genomfört är att inventera, säkerhetsklassificera och förteckna sin information (figur 7). Trots att detta är vanligast är det endast 20 procent av de statliga myndigheterna och 15 procent av kommunerna och landstingen som har genomfört en sådan inventering.

Resultatet visar också att en del relativt grundläggande åtgärder enbart har genomförts av ett fåtal myndigheter, kommuner och landsting. Exempelvis har endast 15 procent av myndigheterna och 10 procent av kommunerna och landstingen tagit fram en plan eller strategi för arbetet.

Figur 7 Vanligaste åtgärderna för att underlätta vidareutnyttjande (procent som vidtagit dem)



*Eftersom inte alla myndigheter förvarar sekretessbelagd information exkluderades svarsalternativet från den enkät som riktades mot dem. Myndigheterna fick i en annan del av enkäten lämna svår på en likartad frågeställning. Resultatet redovisas i avsnitt 4.2.

4.3.1 Förvaltningens arbete med att underlätta för vidareutnyttjande tycks ha saktat in

Relativt många myndigheter, kommuner och landsting har *inte* vidtagit någon åtgärd alls för att underlätta för andra att vidareutnyttja den information som de förvarar. Statskontorets analys visar också att andelen som genomför åtgärder inte ser ut att öka framöver. På en övergripande nivå tycks den offentliga förvaltningens arbete med att underlätta för vidareutnyttjande ha saktat in sedan 2015.

Det är genomgående en lägre andel respondenter som svarar att de har genomfört de olika åtgärderna idag jämfört med 2015. Exempelvis hade 24 procent av myndigheterna och 17 procent av kommunerna och landstingen 2015 en ansvarig person för verksamheten med vidareutnyttjande. Hösten 2017 hade motsvarande andel sjunkit till 19 respektive 8 procent.

Bland de myndigheter, kommuner och landsting som hittills inte genomfört några åtgärder är det också få som planerar att göra det framöver. Av de som i dagsläget inte har genomfört någon åtgärd svarar endast 8 procent att de planerar att göra det i framtiden.

4.3.2 Stor skillnad i vidtagna åtgärder mellan olika organisationer

Enkätens övergripande resultat är att stora delar av den offentliga förvaltningen inte bedriver ett aktivt arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Statskontorets analys visar samtidigt att det finns stora variationer mellan olika myndigheter, kommuner och landsting. Vissa har kommit långt i arbetet medan andra i dagsläget inte ens har planer på att börja.

I våra intervjuer framgår det att skillnaderna mellan olika myndigheters arbete med att tillgängliggöra information upplevs som stora. De intervjuade anser att dessa skillnader ofta speglar olika förutsättningar och utmaningar som de olika aktörerna möter i arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Till exempel har det betydelse om tillgängliggörande av information uppfattas ligga inom ramen för verksamhetens uppdrag. Det har också betydelse om myndigheten har tillgång till rätt kompetens för att arbeta med frågorna.

Både enkätens resultat och våra intervjuer tyder på att organisationens storlek har betydelse för i vilken grad organisationen arbetar aktivt med att tillgängliggöra information. Bland de större kommunerna och myndigheterna har en högre andel genomfört åtgärder än bland de mindre. Exempelvis har en av fyra kommuner med mindre än 15 000 invånare genomfört en åtgärd. Motsvarande siffra för kommuner med fler än 50 000 invånare är nästan tre av fyra.

4.3.3 Myndigheter som fått specifika uppdrag är mer aktiva

Åren 2012–2014 fick ett antal myndigheter i uppdrag att redovisa till regeringen vilka åtgärder de vid den tidpunkten hade genomfört för att bidra till ett ökat vidareutnyttjande. Myndigheterna som fick dessa uppdrag arbe-

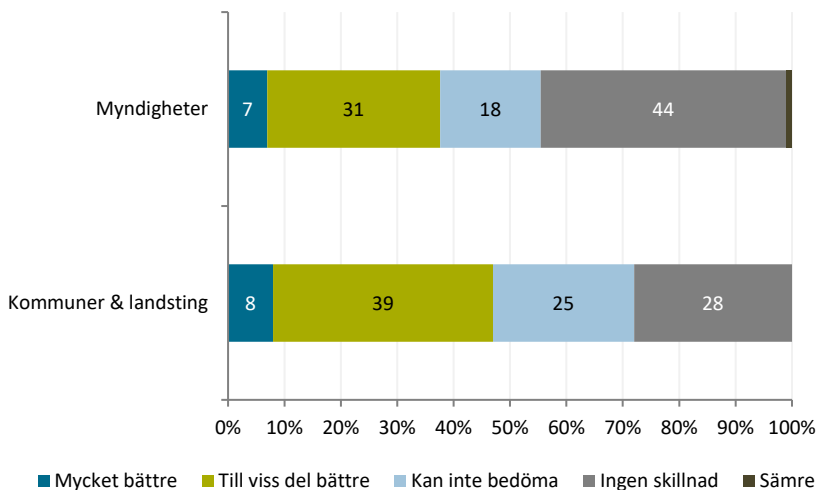
tar i dag mer aktivt än andra myndigheter med att möjliggöra vidareutnyttjande. Av de 16 myndigheter som fick ett uppdrag och har besvarat Statskontorets enkät har samtliga utom en genomfört åtminstone en åtgärd under 2017 för att underlätta vidareutnyttjande av deras information.

4.4 Myndigheterna bedömer att det pågår en utveckling, men att den är svag

Myndigheterna fick i enkäten själva skatta sin utveckling sedan 2015 (figur 8). Frågan besvarades endast av de myndigheter och kommuner som känner till PSI-lagen och dess syfte. Av dessa myndigheter svarar 38 procent att det har blivit bättre, medan 44 procent uppger att ingenting har hänt. Kommunerna och landstingen är mer positiva. I denna grupp svarar 47 procent att PSI-arbetet fungerar bättre i dag medan 28 procent uppger att inget har hänt.

Av de som anser att det fungerar bättre i dag är det dock få som svarar att det har blivit mycket bättre. Merparten har i stället valt svarsalternativet ”till viss del bättre”.

Figur 8 Självskattning av hur arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande fungerar i dag jämfört med 2015 (procent)



Resultatet från självskattningen tyder på att de myndigheter som redan för några år sedan arbetade med att underlätta för vidareutnyttjande drar ifrån övriga myndigheter i utvecklingen. Av de relativt få myndigheter som redan vid Statskontorets mätning 2015 hade genomfört åtgärder uppger nästan samtliga att de har blivit bättre sedan dess.

Av de som inte hade kommit lika långt 2015 men ändå kände till PSI-lagen upplever ungefär hälften att deras arbete med vidareutnyttjande fungerar bättre i dag. Bland de övriga myndigheterna är det en större andel som bedömer att det inte skett någon förbättring. Vi ser samma mönster även bland kommunerna och landstingen.

4.5 Myndigheter med särskilt värdefull information är mer aktiva

Regeringen har signalerat att det finns anledning att räkna en viss typ av informationsresurser som prioriterade. Det beror på att regeringen bedömer att ett ökat vidareutnyttjande av denna typ av information i högre grad kan medföra stor nytta för medborgare och företag. De informationsresurser som kan räknas som prioriterade är geodata, miljödata, transportdata, företagsinformation och statistik med de viktigaste ekonomiska och demografiska indikatorerna.²⁰ Statskontoret har identifierat 59 myndigheter som förvarar denna typ av prioriterade data och som har besvarat enkäten. I gruppen ingår 17 stycken länsstyrelser och 42 andra myndigheter.

I jämförelse med övriga myndigheter har denna grupp i högre grad vidtagit åtgärder för att underlätta vidareutnyttjande av sin information. Av de 42 myndigheterna har 37 stycken genomfört någon åtgärd, och bland länsstyrelserna är motsvarande andel 14 av 17.

Samtidigt finns det även bland dessa myndigheter möjligheter att utveckla arbetet. Hälften uppger att de endast har en mindre del av den information de förvarar publicerad på sin webbplats. Det är också värt att notera att ingen av länsstyrelserna och mindre än en tredjedel av de övriga myndigheterna svarar att de har publicerat en PSI-förteckning.

²⁰ Regeringsbeslut 2017-05-11. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hinder för vidareutnyttjande av öppna data från statliga myndigheter.*

Myndigheter med prioriterad information begär relativt ofta en avgift för elektroniskt tillhandahållande

Över hälften av länsstyrelserna och ungefär en tredjedel av de övriga myndigheterna med prioriterad information begär en avgift för att elektroniskt tillhandahålla delar av sin information. Formellt gör myndigheterna inget fel genom att begära en sådan avgift. Däremot tyder mycket på att avgifter har stor betydelse för användarnas vilja att nyttja informationen, eftersom efterfrågan på offentlig information är priskänslig.²¹

I vissa fall är det regeringen eller riksdagen som har tagit beslut om att dessa myndigheter ska begära avgifter när de tillhandahåller information. Det innebär att myndigheterna själva inte kan välja att avgiftsfritt lämna ut informationen. Ungefär hälften av de myndigheter och länsstyrelser som begär avgift anger i enkäten att det är regeringen eller riksdagen som har fattat beslutet om att de ska ta ut avgiften.

4.6 Fler kommuner publicerar med hjälp av SKL:s verktyg

I kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) finns över 3 000 nyckeltal om kommunernas och landstingens befolkning, resurser och verksamhet. Dessa data hämtas in från flera olika källor. Bland källorna finns exempelvis nationell statistik, statistik från olika statistikansvariga myndigheter samt från kommunerna och landstingen själva. Datamaterialet är digitalt tillgängligt, avgiftsfritt, tillåtet att bearbeta och att använda för kommersiella ändamål.

Som ett stöd för kommunerna och landstingen i arbetet med att publicera öppna data tillhandahåller SKL ett verktyg som gör det enklare att publicera och presentera data från Kolada på sin egen webbplats. Verktöget är en tjänst som enkelt skapar en ”inbäddningskod” som kommunerna och landstingen kan kopiera till sin webbsida för PSI-data för att på så vis publicera valda nyckeltal där.

²¹ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, s. 98.

I april 2015 var det 105 kommuner och landsting som använde detta verktyg. I oktober 2017 hade antalet ökat till 197, vilket motsvarar ungefär 63 procent av alla kommuner och landsting.²² Detta innebär att det är en något högre andel av kommunerna och landstingen som genom verktyget publicerar öppna data, än vad det är som känner till PSI-lagen.

Nästan 60 procent av kommunerna och landstingen har dessutom uppgett att de inte har genomfört någon åtgärd för att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information. Sammantaget tyder detta på att många kommuner och landsting med hjälp av SKL:s verktyg har blivit bättre på att tillgängliggöra information på internet, utan att de bedriver ett aktivt arbete för att underlätta för vidareutnyttjande eller ens känner till PSI-lagen.

Effekten tycks inte minst gälla för de små kommunerna. Som redovisades ovan uppger endast 25 procent av de kommuner som har färre än 15 000 invånare att de har genomfört någon åtgärd för att underlätta för vidareutnyttjande. Samtidigt publicerar 56 procent av dessa kommuner öppna data via SKL:s verktyg.

4.7 De flesta lämnar ut digitala handlingar elektroniskt

I enkäten frågade vi myndigheterna, kommunerna och landstingen om de har digital information som de har fattat beslut om att inte lämna ut i elektroniskt format. Varken i PSI-lagen eller någon annan del av svensk lagstiftning finns det krav på den offentliga förvaltningen att lämna ut handlingar elektroniskt. Men de utlämnade handlingarnas format har däremot stor betydelse för mottagarens möjlighet att vidareutnyttja dem.

Resultatet visar att 80 procent av myndigheterna respektive och kommunerna och landstingen elektroniskt lämnar ut all information som finns i elektroniskt format. I de fall de svarande anger att de har fattat beslut om att inte lämna ut information i elektroniskt format är det främst för att den innehåller personuppgifter eller andra uppgifter som är känsliga utifrån ett integritetsperspektiv. Det framgår av fritextsvaren i vår enkät.

²² Information om antalet kommuner och landsting som använder verktyget är hämtad från en mejlväxling med SKL.

5 Vilka hinder finns det för att förvaltningen ska tillgängliggöra mer information?

Ett syfte med Statskontorets uppföljning är att ge regeringen ett underlag att utgå ifrån för att kunna vidta effektiva åtgärder framöver. För att kunna utveckla arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande behöver vi förstå vilka utmaningar och hinder som den offentliga förvaltningen upplever i detta arbete.

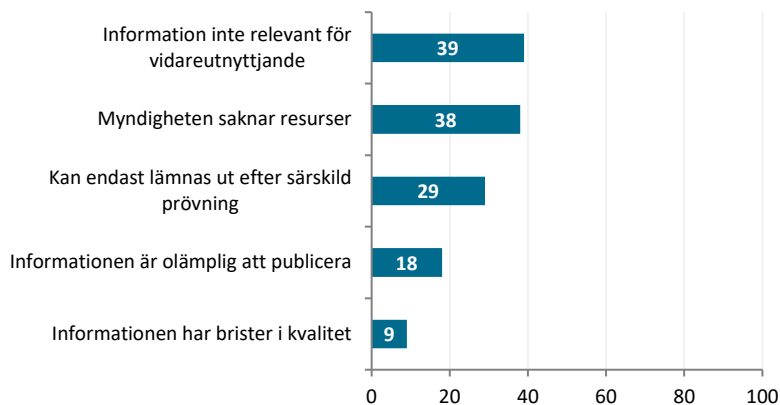
Vår analys visar att det finns några övergripande utmaningar som är gemensamma för en stor andel av myndigheterna, kommunerna och landstingen. Det gäller framför allt resursbrist, verksamhetssystem som inte är ändamålsenliga och svårigheter med att identifiera information som är av intresse för användare. Samtidigt är det tydligt att den offentliga förvaltningen har olika förutsättningar och utmaningar i arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande.

I kapitlet redovisar vi först de hinder i arbetet med att tillgängliggöra information som myndigheterna upplever, och därefter de hinder som kommunerna och landstingen lyfter fram. Avslutningsvis kompletterar vi resultatet från enkäten med det som har framgått i intervjuerna som vi har genomfört.

5.1 Många myndigheter uppfattar inga hinder för arbetet

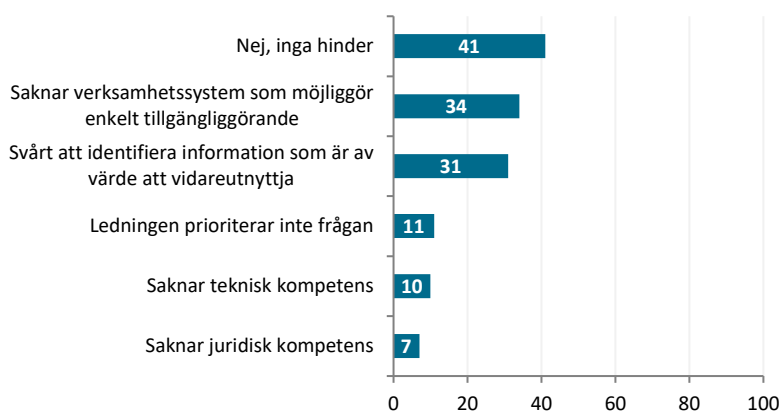
Sammantaget lyfter de statliga myndigheterna fram flera olika anledningar till att de inte publicerar mer information på sina webbplatser (figur 9). Framför allt anger de att de saknar resurser, men en relativt stor andel anser också att de inte har information som är relevant för vidareutnyttjande eller att de enbart har information som kan lämnas ut efter särskild prövning.

Figur 9 Orsaker till att delar av myndighetens digitala offentliga information inte är publicerad på internet (procent som upplever det som en orsak)



På frågan om det finns organisatoriska hinder för arbetet med att tillgängliggöra information svarar en stor andel att de saknar verksamhetssystem som gör det möjligt att enkelt tillgängliggöra informationen och att det är svårt att identifiera information för vidareutnyttjande (figur 10). Det vanligaste svaret är dock att det *inte* finns hinder för arbetet.

Figur 10 Andel myndigheter som bedömer att det finns organisatoriska hinder i arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande (procent)



5.1.1 Myndigheter som inte har kommit igång uppfattar inte att PSI-arbetet är relevant för dem

Över 40 procent av de statliga myndigheterna svarar att de inte har genomfört någon åtgärd för att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information. En stor andel av dessa myndigheter tycks inte heller anse att ett sådant arbete är relevant för deras verksamhet:

- Hälften av myndigheterna som inte har genomfört någon åtgärd känner inte till PSI-lagen eller uppfattar att de inte har information som omfattas av den.
- Nästan hälften, 40 procent, svarar att anledningen till att de inte publicerar mer information på sin webbplats är att informationen inte är relevant för vidareutnyttjande. Detta gäller även för de myndigheter som i dagsläget endast publicerat en mindre del av sin information på webbplatsen.

Hälften av dessa myndigheter anger vidare att de inte upplever några organisatoriska hinder för arbetet med att tillgängliggöra information. De kan med andra ord inte identifiera några konkreta hinder som orsak till att de inte har genomfört några åtgärder.

Överlag är små myndigheter och högskolor överrepresenterade bland de myndigheter som inte uppfattar att arbetet med att underlätta för vidareutnyttjande av information är något som berör dem.

Endast 3 procent av de myndigheter som inte har genomfört någon åtgärd har publicerat en PSI-förteckning. Det är ytterligare en indikation på att de inte heller uppfattar att PSI-lagen är relevant för dem.

5.1.2 Myndigheter som har påbörjat ett arbete saknar resurser och lämpliga verksamhetssystem

Ungefär 60 procent av de statliga myndigheterna har påbörjat någon form av arbete för att underlätta för andra att vidareutnyttja den information som de förvarar. Enligt dessa utgör bristande resurser och myndighetens verksamhetssystem de största hindren för att utveckla arbetet.

Resursbrist och avsaknad av relevant information är hinder för de som har börjat men inte kommit långt

De flesta myndigheter som påbörjat ett arbete publicerar endast en mindre del av sin information på sin webbplats. Dessa myndigheter anger framför allt två orsaker till att de inte publicerar mer information:

- att de saknar resurser för att publicera mer information (49 procent)
- att informationen endast kan lämnas ut efter en särskild prövning (41 procent).

Bland dessa myndigheter anger dessutom drygt en tredjedel att de inte har information som är relevant för vidareutnyttjande. Men sannolikt gäller denna uppfattning enbart för vissa delar av myndigheternas information, eftersom mer än hälften av dessa myndigheter samtidigt anger resursbrist som en förklaring till att mer information inte är publicerad.

Myndighetens verksamhetssystem återkommande hinder

Bland de myndigheter som har påbörjat ett arbete med att underlätta för vidareutnyttjande anser två tredjedelar att det finns organisatoriska hinder som försvårar arbetet. Det hinder som flest myndigheter framhåller är att de saknar ett verksamhetssystem som gör det möjligt att enkelt tillhandahålla information. Näst vanligast är att de har svårt att identifiera den information som är av värde att vidareutnyttja, något som 42 procent av myndigheterna i denna grupp framhåller som ett hinder.

Bland de som anger resursbrist som ett hinder är det få som har angett att frågan inte är prioriterad av ledningen, vilket kan tyckas motsägelsefullt. De personer som vi har intervjuat beskriver två typer av förhållningssätt gentemot arbetet med att underlätta för vidareutnyttjande som möjligtvis kan förklara detta resultat. Det första är att myndigheten med ökade resurser förvisso skulle kunna publicera mer information, men att myndigheten samtidigt har andra utmaningar som innebär att ledningen inte bör prioritera denna fråga. Det andra är att personer på ledningsnivå är uttalat positiva till arbetet med öppna data, men att de i praktiken inte tilldelar några resurser till verksamheten.

Många myndigheter med prioriterad information har genomfört åtgärder, men publicerar en mindre del av sin information

I avsnitt 4.6 beskriver vi att vissa myndigheter förvarar information som kan räknas som prioriterad att tillgängliggöra. Av dessa 42 myndigheter har 37 stycken genomfört någon form av åtgärd för att underlätta för andra att vidareutnyttja informationen. Men det kan finnas möjligheter att utveckla arbetet ytterligare för åtminstone halva denna grupp, eftersom de endast publicerar en mindre del av sin information på sin webbplats.

Utmaningarna som dessa myndigheter lyfter fram stämmer överens med de hinder som övriga myndigheter som har påbörjat ett arbete med att underlätta för vidareutnyttjande anger. Av de 22 myndigheter som enbart har publicerat en mindre del av informationen anger 12 att resursbrist är en anledning till att de inte har publicerat mer information. Hälften menar att de har ett verksamhetssystem som är ett hinder i arbetet med att tillgängliggöra information.

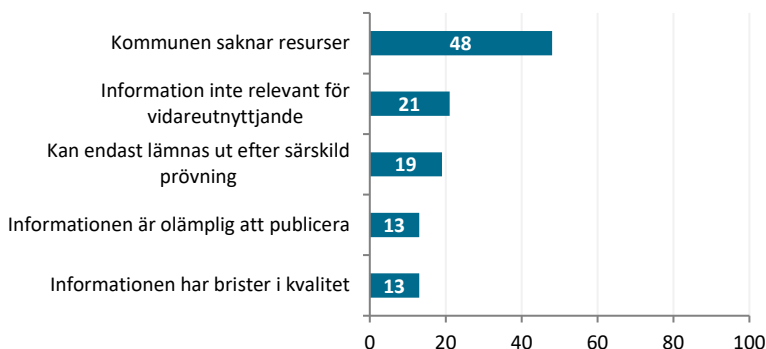
Länsstyrelserna, som också förvarar prioriterad information, uppger även de att resursbrist och otillräckliga verksamhetssystem hindrar arbetet med att tillgängliggöra information. Knappt hälften anger också att de har svårt att identifiera den information som är relevant för vidareutnyttjande.

Däremot är det nästan inga myndigheter i denna grupp som upplever att brist på kompetens är ett hinder. Av de 42 myndigheter och 17 länsstyrelser som förvarar prioriterad information är det endast 3 som anser att de saknar juridisk kompetens, och 3 som har svarat att de saknar teknisk kompetens.

5.2 Kommunerna och landstingen pekar främst på resursbrist

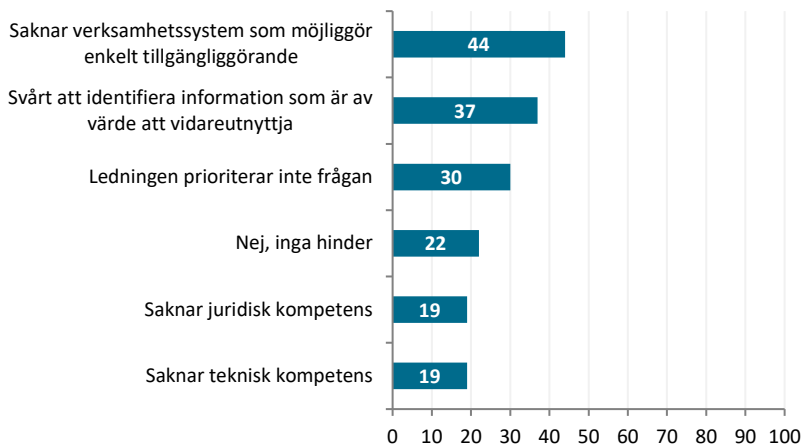
För kommunerna och landstingen är resursfrågan den klart vanligaste förklaringen till att de inte har kommit längre i arbetet med att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information (figur 11). Närmare hälften av samtliga kommuner och landsting anser att de skulle kunna publicera mer information på sin webbplats om de hade mer resurser.

Figur 11 Orsaker till att delar av kommunerna och landstingens digitala offentliga information inte är publicerad och tillgänglig på internet (procent som upplever det som en orsak)



De allra flesta kommuner och landsting uppger också att det finns organisatoriska hinder i arbetet med att underlätta för vidareutnyttjande av information (figur 12). Framför allt pekar även de på att de inte har verksamhetssystem som gör det möjligt att enkelt tillgängliggöra informationen.

Figur 12 Andel kommuner och landsting som bedömer att det finns organisatoriska hinder i arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande (procent)



5.2.1 Kommuner som inte påbörjat arbete har relevant information men inte resurser för att publicera den

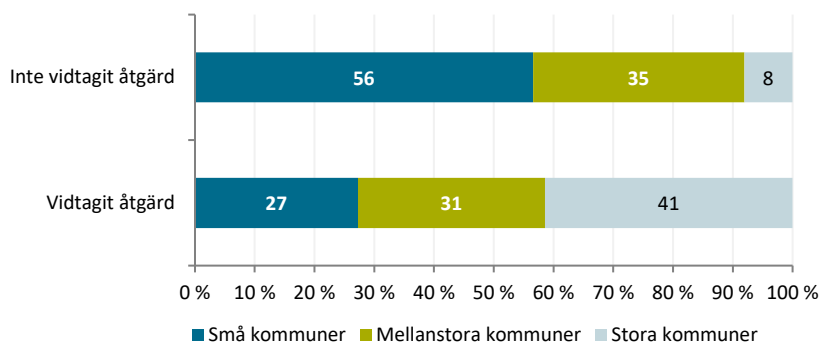
Ungefär 60 procent av kommunerna och landstingen har inte genomfört några åtgärder för att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information. Närmare hälften av dessa känner inte till PSI-lagen. Till skillnad från de statliga myndigheter som inte har kommit igång finns det tecken på att dessa kommuner och landsting uppfattar att de har information som är relevant för vidareutnyttjande, men att de på grund av olika hinder har svårt att tillgängliggöra den.

Närmare 80 procent av dessa kommuner och landsting anser att det finns organisatoriska hinder som försvårar arbetet med att underlätta vidareutnyttjandet. Dessa hinder gäller främst deras verksamhetssystem, som 43 procent menar inte möjliggör enkelt vidareutnyttjande. Vidare uppger 60 procent resursbrist som en orsak till varför de inte har publicerat mer information på sin webbplats.

Små kommuner och landsting som inte har kommit igång har ofta svårt att identifiera relevant information

Kommunernas storlek verkar ha betydelse för deras vilja att påbörja arbetet med att underlätta för vidareutnyttjande (figur 13). Av de kommuner som inte har genomfört någon åtgärd alls har över hälften mindre än 15 000 invånare.

Figur 13 Andel kommuner i olika storleksklasser, uppdelat på ifall man vidtagit någon åtgärd (procent)



Vissa hinder tycks förekomma i större utsträckning i de mindre kommunerna:

- Bland små och mellanstora kommuner har nästan hälften svårt att identifiera den information som är relevant för vidareutnyttjande
- Bland små kommuner anger 35 procent att de saknar juridisk kompetens, och 30 procent att de saknar teknisk kompetens.

5.2.2 Kommuner och landsting som har påbörjat ett arbete upplever brist på resurser

Ungefär var tredje kommun och landsting har genomfört någon form av åtgärd. Men en majoritet av dessa anger att de fortfarande bara publicerar en mindre del av sin information på sin webbplats. Även i denna grupp, som kommit igång men inte kommit långt, är det närmare 60 procent som pekar på resursbrist som en orsak till att de inte publicerar mer.

5.2.3 Intervjuer och tidigare rapporter visar att arbetet med att tillgängliggöra information har låg prioritet

De intervjuer vi har genomfört ger en samstämmig bild av att en grundläggande orsak till att den offentliga förvaltningen inte arbetar mer aktivt med tillgängliggörande är att det inte ingår organisationernas huvudsakliga uppdrag. Arbetet med att tillgängliggöra information upplevs innebära en kostnad och prioriteras därför ned i relation till verksamhetens kärnverksamhet. Arbetet med att tillgängliggöra information uppfattas också i viss mån som en frivillig verksamhet.

Detta gäller även för de organisationer där arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande har kommit relativt långt. I våra intervjuer framstår det som att arbete med att tillgängliggöra information är något som kan genomföras när ”alla ordinarie uppgifter är klara”. Det är också en förutsättning att organisationen sedan tidigare har den kompetens som krävs för att effektivt kunna tillgängliggöra information.

I våra intervjuer framstår det som att de verksamheter som har tagit störst hänsyn till PSI-lagen och kommit längst i arbetet kring öppna data är sådana som ser tillhandahållande av information som en del av kärnverksamheten.

De som arbetar med tillhandahållande saknar konkret information om vad som är relevant att publicera

Många av de vi intervjuar saknar en mer konkret bild av vad som efterfrågas och vilken information som är relevant att publicera.

Arbetet med att underlätta för andra att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn grundar sig bland annat i de stora ekonomiska värden som antas kunna skapas genom detta. Beräkningar i en studie till EU-kommissionen från 2006 visade att den europeiska marknaden kopplad till innovation och användande av offentlig information var värd mellan 10 och 48 miljarder euro.²³

Men utvecklingen drivs på med ett väldigt brett och ofta abstrakt fokus, vilket medför att arbetet kan bli svårt att hantera för de som konkret ska arbeta med frågan ute i förvaltningen. Myndigheterna, kommunerna och landstingen har i stället kunskap om den svenska öppenheitskulturen (med offentlighetsprincipen som grund), arkiven och de olika utmaningar som finns med att lämna ut handlingar. Retoriken som tillspetsat går ut på att allt som inte är sekretessbelagt ska publiceras upplevs gå på tvärs med den offentliga förvaltningens etablerade ordning, där en sekretessprövning genomförs först då någon begär att få ta del av den aktuella handlingen.

Tidigare rapporter visar att arbete med öppna data prioriteras ned till förmån för kärnverksamheten

Våra iakttagelser är i linje med tidigare analyser av arbetet med öppna data inom den offentliga förvaltningen. Slutsatserna från tidigare utredningar är att arbetet med öppna data kostar tid, pengar och resurser som i praktiken måste tas från andra insatser inom kärnverksamheten. Även om resultatet av arbetet skulle innebära samhällsekonomiska vinster är det inte säkert att det lönar sig för den myndighet, kommun eller landsting som genomför arbetet och bär kostnaden. Öppna data fungerar sällan i praktiken som en

²³ Dekker, M. med flera (2006). *Measuring European Public Sector Information Resources*. Final report, juni 2006.

lösning på de utmaningar som aktörer inom offentlig verksamhet själva arbetar med.²⁴

Förvaltningens utveckling utgår också ofta från ett inifrånperspektiv. Det innebär att interna effektiviseringar styr utvecklingen, snarare än efterfrågan efter information som kan skapa värde för externa aktörer.²⁵

²⁴ Riksrevisionen. (2016). *Den offentliga förvaltningens digitalisering. En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* (2016:14); SOU 2016:89. *För digitalisering i tiden. Slutbetänkande av Digitaliseringskommissionen.*

²⁵ ESV. (2016). *Delrapport. Statsförvaltningens digitalisering. Uppföljning och analys.* (2016:25).

6 Uppföljning av regeringens åtgärder

Utöver riksdagens införande och revidering av PSI-lagen har regeringen genomfört några ytterligare åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för att vidareutnyttja handlingar från den offentliga sektorn. Statskontorets uppdrag som slutredovisas i denna rapport är en av dessa åtgärder. Därutöver handlar det i huvudsak om uppdrag till två andra myndigheter:

- *Riksarkivet* har fått i uppdrag att främja arbetet med att tillgängliggöra information och öppna data från statliga myndigheter under regeringen.
- *Ekonomistyrningsverket (ESV)* fick 2015 i uppdrag att se över avgiftsförordningen i förhållande till ändringarna i PSI-lagen.

Nedan analyserar vi vad som genomförts inom de bägge uppdragen, och vilken effekt vi bedömer att åtgärderna har fått.

6.1 Riksarkivet har en central roll i arbetet med PSI

I detta avsnitt redovisar vi Riksarkivets arbete med att främja och stödja arbetet utifrån PSI-lagstiftningen.

6.1.1 Riksarkivet har haft i uppdrag att stimulera och stödja myndigheterna

Riksarkivet har sedan juni 2016 regeringens uppdrag att främja arbetet med att tillgängliggöra information och öppna data från statliga myndigheter under regeringen. Uppdraget innebär att Riksarkivet ska

- samla och publicera statliga myndigheters PSI-förteckningar
- stimulera myndigheterna att publicera öppna data enligt gemensamma riktlinjer
- förvalta och utveckla webbportalen oppnadata.se

- förvalta webbhandledningen vidareunyttjande.se
- ge stöd till enskilda att hitta var i statsförvaltningen data finns och bistå enskilda i kontakterna med berörd myndighet.

Syftet är att stödja och främja myndigheter att tillgängliggöra information på ett öppet, enhetligt och kostnadseffektivt sätt. Riksarkivet påbörjade arbetet med projektet i februari 2017 och projektet var fullbemannat i april 2017.

Riksarkivet beskriver själva att genomförandet av uppdraget under 2017 till stor del har handlat om att skapa förutsättningar och stöd för att myndigheterna ska kunna publicera PSI-förteckningar och öppna datamängder på ett enhetligt sätt. Under 2018 planerar myndigheten att följa upp detta arbete med olika typer av främjandeinsatser.

6.1.2 Riksarkivet har föreskriftsrätt till PSI-lagen

Riksarkivet har i arkivförordningen fått ett bemyndigande från regeringen att ta fram föreskrifter till 11 § PSI-lagen. Denna paragraf reglerar myndigheternas skyldigheter att ta fram en förteckning över vilka handlingar som de vanligtvis kan tillhandahålla elektroniskt. Men Riksarkivet har ännu inte utnyttjat föreskriftsrätten.

I våra intervjuer har företrädare för myndigheter framfört att de ser positivt på Riksarkivets rätt att ta fram föreskrifter, eftersom det skulle kunna ge fart åt myndigheternas arbete utifrån PSI-lagen.

6.1.3 Riksarkivet har kartlagt myndigheternas PSI-förteckningar

Riksarkivet ska samla och publicera de statliga myndigheternas PSI-förteckningar, alltså de förteckningar som de enligt lagen ska ta fram. Att myndigheterna publicerar förteckningarna ska dels underlätta för användare, dels förmå myndigheterna att inventera sina handlingar på ett sätt som sätter

fokus på möjligheten till elektroniskt utlämnande.²⁶ Tanken är att Riksarkivet sedan ska publicera samtliga förteckningar på en gemensam portal för att användare enkelt ska kunna överblicka den information som finns.

Riksarkivet har som ett första steg genomfört en förstudie om insamling och publicering av förteckningarna. Förstudien visade att det var få myndigheter som publicerade förteckningar på sina webbplatser och att de förteckningar som fanns var i varierande format. Riksarkivet drog slutsatsen att det behövs ett samordnat stöd med vägledning och kurser, bland annat om standarder, för att myndigheterna ska publicera förteckningar i högre grad.²⁷

Resultatet av förstudien blev att Riksarkivet för närvarande tar fram en vägledning för att skapa och publicera PSI-förteckningar på ett enhetligt sätt, enligt metadataformatet DCAT-AP. När vägledningen är klar kommer Riksarkivet att bedöma om de även ska ta fram föreskrifter eller om vägledningen räcker i detta syfte.

I ett andra steg är det sedan tänkt att myndigheternas förteckningar ska finnas publicerade på öppnadata.se. Men i dagsläget finns det inga förteckningar publicerade på den webbplatsen.

6.1.4 Enbart 25 organisationer representerade på öppnadata.se

En del av Riksarkivets uppdrag handlar om att förvalta och utveckla webbportalen öppnadata.se. Riksarkivet övertog i och med uppdraget huvudmannskapet för webbportalen från Verket för innovationssystem (Vinnova).

Webbportalen öppnadata.se syftar till att samlat visa tillgängliga datakällor som de representerade organisationerna tillhandhåller. Dessa organisationer är både myndigheter, kommuner och andra organisationer. Portalen hämtar automatiskt metadatabeskrivningar hos de offentliga organisationer som är representerade på portalen. Genom att tillhandahålla en gemensam ingång

²⁶ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – Nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar.*

²⁷ Riksarkivet. (2017). *Riksarkivets förstudie om PSI-förteckningar.* (Dnr 04-2016/6854).

är tanken att fler användare ska kunna nå olika datamängder för vidareutnyttjande.

Hittills få användare

Det är än så länge relativt få organisationer som finns representerade på öppnadata.se. Enbart 25 organisationer har hittills länkat datamängder till portalen. Webbplatsen tycks inte heller vara ett aktivt forum. Under 2017 har endast en nyhet publicerats på sidan.²⁸ Riksarkivet menar att detta beror på att den nuvarande tekniska funktionaliteten är begränsad när det gäller publicering av nyheter och ett aktivt forum.

Enligt Riksarkivets intressentanalys av användarnas behov är det många myndigheter som tillgängliggör data för vidareutnyttjande på sin egen webbplats, men inte kopplar informationen till öppnadata.se.

Riksarkivet har identifierat utvecklingsbehov

Enligt våra intervjuer har Riksarkivet ännu inte gjort några större förändringar av webbplatsen öppnadata.se. De förändringar som de har gjort har framför allt rört sidans layout och andra mindre justeringar. Men Riksarkivet har identifierat ett antal utvecklingsåtgärder som de planerar att arbeta med framöver och som de har redovisat i en utvecklingsplan. Det handlar bland annat om att de vill sammanfoga öppnadata.se med webbplatsen vidareutnyttjande.se. Detta skedde också i december 2017. Av Riksarkivets delrapport framgår att myndigheten anser att det behövs fler åtgärder, bland annat ökad standardisering och mer automatisk insamling av data (så kallad ”skördning”) till öppnadata.se.²⁹

²⁸ Uppdateringar av webbplatsen öppnadata.se som genomförts efter 17 november 2017 ingår inte i analysen.

²⁹ Riksarkivet. (2017). *Delrapportering av uppdrag om att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande. Bilaga 6 Utvecklingsplan över webbplatserna.* (Dnr 04-2016/6854).

6.1.5 Merparten av myndigheterna saknar kännedom om webbhandledningen vidareutnyttjande.se

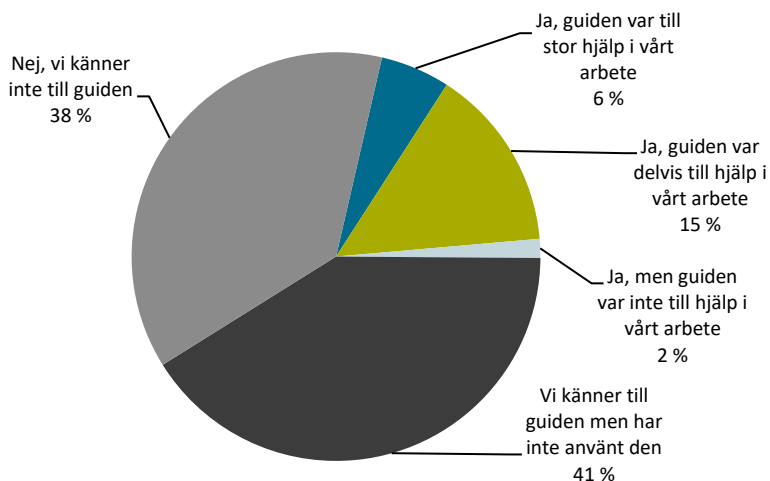
Enligt uppdraget ska Riksarkivet också förvalta webbplatsen vidareutnyttjande.se. På denna webbplats tillhandhåller myndigheten en vägledning som myndigheter och kommuner kan använda när de ska tillgängliggöra data.

Under 2017 har Riksarkivet arbetat med att uppdatera vägledningen och i oktober lanserade myndigheten en ny version på webbplatsen. I samband med lanseringen informerade Riksarkivet myndigheterna om uppdateringarna i sitt nyhetsbrev. Webbplatsen har också använts för att inom ramen för Riksarkivets uppdrag löpande publicera nyheter, bloggposter och för kontakter med användare i olika frågor.

Myndigheternas kunskap om vägledningen är begränsad

Vid tiden för vårt enkätutskick (september–oktober 2017) var det en relativt stor andel av myndigheterna som inte kände till webbplatsen vidareutnyttjande.se (figur 14). Nästan 38 procent av de svarande anger att de inte känner till guiden. Drygt 40 procent svarar att de känner till guiden, men att de inte har använt den.

Figur 14 Känner ni till och har använt den vägledning som finns på hemsidan www.vidareutnyttjande.se? (procent)



Av de 43 myndigheter som har svarat ja på frågan om de har använt guiden anser de flesta (29 myndigheter) att guiden delvis var till hjälp i arbetet. En fjärdedel av myndigheterna (11 myndigheter) anser att den var till stor hjälp. Tre myndigheter menar att den inte var till hjälp alls.

Enligt våra intervjuer anser företrädarna för myndigheterna att vägledningen på webbplatsen skulle kunna utvecklas och anpassas efter olika organisationers behov och kunskapsnivå.

6.1.6 Målgrupperna vill se mer proaktivt arbete

Enligt Riksarkivets projektplan och våra intervjuer med myndigheten har utvecklingen och förvaltningen av webbplatserna setts som myndighetens huvudsakliga uppdrag. Under våren genomförde projektgruppen en förstudie om PSI-förteckningar, kartlade användarbehov kopplade till bland annat publicering av PSI-förteckningar och öppna datamängder samt tog fram en utvecklingsplan för webbplatserna.³⁰

Myndigheten har i projektplanen inte närmare beskrivit andra typer av främjande insatser för att stimulera myndigheter att publicera öppna data eller ge stöd till enskilda. Av delrapporteringen framgår däremot att de har deltagit vid ett antal konferenser under 2017 för att informera om regeringsuppdraget och arbetet med webbplatserna, till exempel ESV-dagen och E-förvaltningsdagarna.

Enligt våra intervjuer finns det en efterfrågan på mer utåtriktade aktiviteter från Riksarkivet för att öka användningen av webbplatserna. En del intervjupersoner upplever att Riksarkivet hittills har varit relativt osynliga.

Statskontoret har tidigare sett att det finns likartade åsikter om Riksarkivet och myndighetens roll inom arkivområdet. I vår myndighetsanalys av Riksarkivet framkom det till exempel att myndighetens målgrupper önskar att Riksarkivet tar en mer proaktiv roll, inte minst med anledning av det offentliga Sveriges utveckling mot e-förvaltning.³¹

³⁰ Riksarkivet. (2017). *Delrapportering av uppdrag om att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande*. (Dnr 04-2016/6854).

³¹ Statskontoret. (2017). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*. (2017:4).

Flera personer som vi har intervjuat lyfter också fram att många myndigheter och kommuner skulle ha nytta av mer tekniska verktyg för att publicera information för vidareutnyttjande. Dessa verktyg skulle både kunna sänka trösklarna för att publicera och öka användarvänligheten, exempelvis genom att möjliggöra visualisering av data. En möjlighet att publicera information genom ett centralt verktyg skulle göra publiceringarna mer i enhetliga och per automatik inkludera dem i den övergripande dataportalen opnadata.se.

6.2 ESV:s översyn av avgiftsförordningen

Förutom Riksarkivets främjandearbete har regeringen även gett ESV i uppdrag att göra en översyn av avgiftsförordningen (1992:191) i förhållande till PSI-lagen. Bakgrunden till uppdraget är att vissa myndigheter har uppfattat att avgiftsförordningens grundprincip om full kostnadstäckning står i konflikt med PSI-direktivets huvudprincip om marginalkostnad.³²

ESV fick uppdraget i sitt regleringsbrev för 2015 och skulle vid behov också lämna förslag på författningsförändringar i avgiftsförordningen för att harmonisera lagstiftningarna.³³ De förändringar som ESV föreslår i rapporten har i dagsläget inte genomförts.

6.2.1 Avgiftsförordningen harmoniserar inte med PSI-lagen

De olika lagarna och förordningar som i dag reglerar vilka avgifter de offentliga aktörerna får ta ut använder sig av olika formuleringar och principer. Detta leder som vi visar i avsnitt 3.3 till en osäkerhet och olika praxis bland de offentliga aktörerna när det gäller hur avgifterna ska beräknas.

Att ESV fick i uppdrag att se över avgiftsförordningen föranleddes av att den svenska PSI-lagen samma år hade ändrats i enlighet med ett ändringsdirektiv från EU-kommissionen. Syftet med lagändringen var bland annat att EU-direktivets nya huvudprincip om avgifter skulle framgå av PSI-

³² Proposition 2014/15:79. *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, s.27.

³³ ESV. (2015). *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*. (2015:63)

lagen.³⁴ Ändringsdirektivet slog fast att de avgifter som tas ut för att vidareutnyttja handlingar från offentlig sektor inte får vara högre än *marginalkostnaderna* förknippade med att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. I den svenska PSI-lagen står det därför i dag:

”Om en myndighet får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna [...]”

Detta är en skillnad jämfört med den ursprungliga regleringen. Fram till 2015 tilläts även att avgifterna täckte kostnader förknippade med att samla in information och framställa handlingar. Förändringen i PSI-lagen tydliggjorde på detta sätt att den handlar om just vidareutnyttjande av information, inte om att framställa ny information.

Den princip som ska gälla i dag är således att offentliga aktörer maximalt får ta ut marginalkostnaden i avgift för vidareutnyttjande om inte regeringen särskilt beslutat om något annat. Denna princip har i många fall redan tidigare varit huvudregeln och både PSI-utredningen och ESV menade därför att lagändringen som skedde 2015 ska ses som ett förtydligande av en redan etablerad princip.³⁵

Samtidigt tillåts i dag fortfarande full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen. Detta uttrycks enligt följande:

”Om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1-9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat.”

³⁴ Proposition 2014/15:79. *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, s. 26.

³⁵ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*; ESV. (2015). *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*. (2015:63).

Men myndigheterna får enligt avgiftsförordningen endast tillhandahålla digitala handlingar mot en avgift om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

6.2.2 Rapporten konstaterade oklarheter men föreslagna ändringar är inte genomförda

ESV skriver i sin översyn att det i princip inte råder någon oklarhet om att det är marginalkostnadsprincipen som ska gälla. Om inte annat gäller detta eftersom PSI-lagen i egenskap av lag är överordnad avgiftsförordningen. Samtidigt menar ESV att det ändå är motiverat att överväga ändringar i avgiftsförordningen för att förtydliga vad som gäller och därmed minska osäkerheten. ESV presenterade därför i rapporten ett antal förslag på hur dessa ändringar kan utformas. Det viktigaste förslaget är att PSI-lagens huvudregel kring avgifter bör skrivas in även i avgiftsförordningen.

De ändringar i avgiftsförordningen som ESV föreslår syftar framför allt till att förtydliga att för information i elektronisk form gäller att myndigheterna får ta ut avgifter ”upp till kostnadstäckning för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna”. De föreslår även några ändringar för att modernisera språkbruket i förordningen och göra den mer lättläst.

ESV belyser även i rapporten några ytterligare områden där de bedömer att det behövs extra förtydliganden eftersom det juridiska läget i dag är otydligt. Slutligen aviserar ESV vissa ändringar i sina föreskrifter och allmänna råd som de avser att göra om avgiftsförordningen ändras enligt deras förslag. Dessa ändringar handlar om att ytterligare specificera vilka kostnader som får täckas av avgifter för vidareutnyttjande.

Ingen av de ändringar som föreslås i ESV:s rapport har i dagsläget genomförts.

6.2.3 ESV:s förslag inte drivande för att främja vidareutnyttjande

PSI-direktivet slår fast att det är marginalkostnad som ska gälla, men detta ställer i sin tur frågan om vilka kostnader som ska räknas som marginalkostnader och därmed får inkluderas i beräkningen av dessa avgifter.

I strikt ekonomisk mening är marginalkostnad den tilläggskostnad som tillkommer när produktionen av en vara eller tjänst ökar med en enhet. För offentliga aktörer kan det initialt medföra stora kostnader att samla in och skapa information. Eftersom PSI-lagen handlar om vidareutnyttjande av information som redan samlas in inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet så borde dessa kostnader inte ligga till grund för avgifterna, vilket tydligt framgår av EU-direktivet.

Om informationen har tagits fram för ett visst syfte kan det i vissa fall även medföra stora kostnader att bearbeta den så att den är möjlig att vidareutnyttja för andra ändamål. När detta väl är gjort blir däremot marginalkostnaden för att tillgängliggöra informationen för en ytterligare användare oftast försumbar, i synnerhet om informationen kan tillhandahållas digitalt.

ESV påpekar att nya regler som leder till lägre avgifter skulle kunna främja användandet av information för vidareutnyttjande. Men ESV upplevde inte att de hade tillräckligt stöd från regeringen för att i rapporten lämna den typen av främjande förslag. När ESV i sin översyn undersökte avgiftsförordningen i relation till PSI-lagens marginalkostnadsprincip valde de i stället att i stor utsträckning basera sina överväganden och förslag på svensk praxis och tidigare ställningstaganden inom avgiftsområdet.³⁶

De förslag som ESV lämnar i sin rapport innebär därför en tolkning av PSI-lagen som tydligt utesluter kostnader förknippade med att samla in och förvalta information, men som i övrigt utgår från en uppskattad genomsnittlig kostnad för att tillgängliggöra en handling. ESV stödjer sig här på PSI-utredningen som förde fram att EU-direktivets ”marginalkostnad” inte borde tolkas i strikt ekonomisk mening utan snarare som ”genomsnittlig tilläggskostnad”. Det skulle innebära att den även får inkludera en rättvisande del av vissa gemensamma kostnader.

Utredningen menade att detta framför allt undviker stora skillnader i avgift mellan olika användare och att det gör avgifterna mer förutsägbara.³⁷ Men i ESV:s tolkning innefattar detta inte bara tilläggskostnader som uppstår vid

³⁶ ESV. (2015). *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*. (2015:63), s. 9 och 21.

³⁷ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, s. 99–101.

själva tillgängliggörandet utan även vissa fasta overheadkostnader, till exempel för ledning, personalfunktion och lokaler. I rapporten diskuterar ESV även flera alternativa förhållningssätt till overheadkostnader vid avgiftsberäkning i sin rapport.³⁸

³⁸ ESV (2015). *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*. (2015:63), s. 21.

7 Slutsatser och bedömningar

Detta kapitel presenterar Statskontorets övergripande slutsatser och bedömningar.

7.1 Statskontorets slutsatser

Vår uppföljning av den offentliga sektorns arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande visar att utvecklingen går långsamt. För många myndigheter, kommuner och landsting krävs insatser för att följa PSI-lagen och för att komma längre i arbetet med regeringens mer ambitiösa mål för vidareutnyttjande av information. Många av dem är osäkra på hur de ska arbeta med frågan och det saknas incitament för att de själva ska driva på utvecklingen.

7.1.1 PSI-lagen efterlevs inte i delar av den offentliga sektorn

Statskontorets analys visar att ungefär en tredjedel av myndigheterna och hälften av kommunerna och landstingen endera saknar kunskap om PSI-lagen och dess syfte, eller inte uppfattar att lagen berör dem. Vår undersökning visar också att drygt 80 procent av myndigheterna, kommunerna och landstingen inte publicerar en PSI-förteckning i enlighet med PSI-lagens reglering. En jämförelse med resultatet från Statskontorets nulägesbeskrivning år 2015 visar att utvecklingen av arbetet i princip har stått still sedan dess.

Samtidigt är variationen stor mellan olika myndigheter, kommuner och landsting. Resultatet visar att det framför allt är bland de mindre myndigheterna och kommunerna som kännedomen om lagen är låg. Av de myndigheter som har färre än 50 årsarbetskrafter är det 16 procent som inte känner till PSI-lagen, och ytterligare 33 procent som menar att de inte har någon information som omfattas av den. Av kommuner med färre än 15 000 invånare är det 46 procent som inte känner till lagen och ytterligare 12 procent som menar att de inte har någon information för vidareutnyttjande.

Avgiftsuttag är ovanligt, men beräknas inte enligt marginalkostnad

Endast en mindre del av myndigheterna, kommunerna och landstingen begär en avgift för att elektroniskt tillhandahålla digital information. De aktörer som själva bestämmer hur hög avgiften ska vara verkar dock använda olika principer för hur denna avgift beräknas. Statskontorets resultat visar att ungefär hälften utgår från den princip om marginalkostnad som framgår av PSI-lagen.

Den osäkerhet i hur avgifter ska beräknas som myndigheter och kommuner vid tidigare analyser gett uttryck för lever alltså kvar. Var fjärde myndighet och kommun, som själva har beslutat att begära en avgift för elektroniskt tillhandahållande, uppger också att de upplever att regelverket för hur denna avgift ska beräknas är oklart.

7.1.2 Tillgängliggörande av offentlig information kan förbättras ytterligare

På en övergripande nivå befinner sig den offentliga sektorn långt ifrån regeringens mer ambitiösa mål för arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Det finns visserligen signaler som tyder på att möjligheterna till vidareutnyttjande delvis har förbättrats de senaste åren. Men den utveckling som har skett verkar inte vara generell utan snarare koncentrerad till vissa aktörer inom den offentliga förvaltningen.

De flesta myndigheter, kommuner och landsting publicerar fortfarande endast en mindre del av sin digitala information på sin webbplats. Engagemanget för arbetet är också lågt. Ungefär 40 procent av myndigheterna och 60 procent av kommunerna och landstingen har inte genomfört någon särskild åtgärd alls för att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande.

Statskontorets analys visar också att andelen som har genomfört åtgärder inte har ökat de senaste åren. På en övergripande nivå tycks den offentliga sektorns arbete med att underlätta för vidareutnyttjande tvärtom ha saktat ned något.

Den utveckling som vi ser tycks i första hand drivas på av de aktörer som redan för några år sedan hade påbörjat ett aktivt arbete. Gapet mellan de

olika myndigheterna, kommunerna och landstingens har därför sannolikt ökat sedan Statskontorets undersökning från 2015.

Myndigheter med särskilt värdefull information kan bli bättre

Regeringen antar att ett ökat vidareutnyttjande av vissa kategorier av informationsresurser i särskilt hög grad medför nytta för medborgare och företag.³⁹ Våra resultat tyder på att de myndigheter som förvarar sådan information också är mer aktiva i arbetet med att tillgängliggöra sin information för vidareutnyttjande. I jämförelse med den offentliga sektorn i helhet har de oftare genomfört någon typ av åtgärd för att tillgängliggöra sin information.

Samtidigt kan även dessa myndigheter utveckla sitt arbete ytterligare. I vår undersökning uppger till exempel över hälften av myndigheterna som förvarar sådan information att de endast har en mindre del av sin information publicerad och tillgänglig på sin webbplats. Dessutom uppger mindre än en tredjedel av dessa myndigheter att de publicerat en PSI-förteckning i enlighet med PSI-lagens krav.

7.1.3 Resursbrist och bristande verksamhetssystem vanliga hinder

Myndigheterna, kommunerna och landstingen lyfter i vår undersökning fram ett antal olika hinder som förklarar varför de inte har kommit längre i arbetet med att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information. Det tre vanligaste förklaringarna är resursbrist, verksamhetssystem som inte gör det möjligt att enkelt tillgängliggöra information och svårigheter att identifiera relevant information.

Vi har även sett att en bidragande orsak till att många myndigheter, kommuner och landsting inte har arbetat mer aktivt med att tillgängliggöra sin information är att de inte ser det som en del av sitt uppdrag. Många upplever att arbetet med tillgängliggörande inte ger någon direkt nytta för egen del, samtidigt som det kräver tid och resurser. Därför prioriterar de ned arbetet

³⁹ Regeringsbeslut 2017-05-11. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hinder för vidareutnyttjande av öppna data från statliga myndigheter.*

till förmån för det arbete som myndigheterna uppfattar som sin kärnverksamhet.

Bland de myndigheter som inte har genomfört någon åtgärd alls för att tillgängliggöra information anser en stor andel att ett sådant arbete heller inte är relevant för deras verksamhet. För mindre kommuner som inte har påbörjat ett arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande är även brist på juridisk och teknisk kompetens ett hinder för att komma igång.

7.1.4 Uppdragen till Riksarkivet och ESV har ännu inte gett tydliga resultat

Inom ramen för denna uppföljning har Statskontoret analyserat två åtgärder som regeringen har genomfört för att driva på arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Dessa åtgärder är regeringens uppdrag till Riksarkivet och ESV.

Riksarkivets uppdrag är att främja och stödja myndigheternas arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Riksarkivet arbetar aktivt med uppdraget, men tycks fortfarande befinna sig i en inledande fas av genomförandet. Arbetet har hittills i första hand varit inriktat på att skapa förutsättningar för att myndigheterna ska kunna publicera PSI-förteckningar och på att utveckla tekniska lösningar för webbportalerna opnadata.se och vidareutnyttjande.se. Myndigheten har än så länge i mindre omfattning arbetat med främjande insatser. Statskontorets analys visar att det idag är få myndigheter som använder sig av webbportalerna och att kännedomen om dem är låg.

ESV fick i uppdrag att utreda eventuella motsättningar mellan avgiftsförordningen och PSI-lagen. ESV har i en rapport lämnat ett antal förslag till regeringen om hur lagstiften kan förtydligas. Inget av förslagen har i dagsläget genomförts.

Sammantaget är Statskontorets slutsats att dessa åtgärder än så länge inte i någon större utsträckning har bidragit till att utveckla myndigheternas arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande.

7.2 Statskontorets bedömningar

Utifrån våra slutsatser presenterar vi här några övergripande bedömningar om hur den offentliga sektorns arbete med att underlätta för vidareutnyttjande kan utvecklas.

7.2.1 Fler PSI-förteckningar och enklare avgifter behövs för att miniminivån ska uppnås

PSI-lagen ger uttryck för den miniminivå som myndigheter, kommuner och landsting ska nå upp till i arbetet med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Som framgår i avsnitt 7.1 visar Statskontorets analys att många myndigheter, kommuner och landsting inte når upp till denna miniminivå.

Statskontoret bedömer att en bidragande orsak till detta är att styrsignalerna gällande PSI-lagens krav har sammanblandats med de främjande insatser som syftar till att närma sig regeringens mer långtgående mål. Detta är enligt vår mening en delförklaring till att många aktörer i den offentliga förvaltningen inte uppfattar att PSI-lagen innehåller lagkrav som de måste följa.

Statskontorets analys visar att många myndigheter, kommuner och landsting av olika anledningar inte anser att de har möjlighet att bedriva ett mer ambitiös arbete med att underlätta för andra att vidareutnyttja den information som de förvarar. Vi menar att sammanblandningen av krav och mer långtgående målsättningar även resulterat i att dessa aktörer uppfattar regeringens förväntningar på deras arbete som mer omfattande än vad det i praktiken är. För dessa aktörer vore det behjälpligt om det tydligare framgick vilka krav som de faktiskt är ålagda att följa för att nå upp till miniminivån.

Vår analys visar att det framför allt är två av PSI-lagens krav som vissa myndigheter, kommuner och landsting enligt Statskontorets analys inte följer: beräkning av avgifter och publicering av PSI-förteckning.

PSI-förteckning

Myndigheter, kommuner och landsting är enligt lag skyldiga att publicera en PSI-förteckning. De åtgärder som Riksarkivet har genomfört när det

gäller dessa förteckningar har främst varit av främjande karaktär. Statskontoret bedömer att kravet skulle bli tydligare och regelefterlevnaden bättre om förteckningarna i högre grad följdes upp som ett lagkrav.

Riksarkivet menar att den information som bör ingå i en PSI-förteckning redan ska finnas redovisad i den arkivredovisning och arkivförteckning som myndigheterna ska ta fram enligt arkivlagen (1990:782).⁴⁰ Statskontoret anser i linje med detta att PSI-förteckningen lämpligast bör behandlas som en arkivfråga, och att de normerande och kontrollerande institutionella ramverk som redan är etablerade inom detta område bör verka för att lagstiftningen följs.

Avgifter

Statskontorets resultat visar att både den offentliga förvaltningen och användarna vill ha en tydligare reglering om hur avgifter ska beräknas vid elektroniskt tillhandahållande av allmänna handlingar. Statskontoret bedömer att det vid ett förtydligande av regelverket även bör finnas utrymme för att starkare styra mot en nollkostnadsprincip för elektroniskt tillhandahållande.

Vi bedömer att den offentliga förvaltningens kostnader för att i större utsträckning använda en nollkostnadsprincip för elektroniskt tillhandahållande skulle vara låga. Dels bör intäkterna vid avgiftsuttag enligt marginalkostnadsprincipen vara mycket låga,⁴¹ dels visar vår undersökning att en majoritet av myndigheterna, kommunerna och landstingen redan i dag tillämpar en nollkostnadsprincip för elektroniskt tillhandahållande.

En rad studier har visat att efterfrågan på offentlig information för vidareutnyttjande är priskänslig.⁴² En starkare styrning mot en nollkostnadsprincip skulle alltså främja ett ökat vidareutnyttjande samtidigt som kostnaderna för det offentliga rimligtvis skulle vara låga.

⁴⁰ Riksarkivet. *Redovisning av regeringsuppdrag gällande vidareutnyttjande av handlingar*.

⁴¹ SOU 2014:10. *Ett steg vidare – Nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, s. 97.

⁴² SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, s. 98.

7.2.2 Många saknar incitament för att på eget initiativ driva utvecklingen

För de flesta myndigheter, kommuner och landsting finns det inga långtgående krav på att de ska genomföra åtgärder för att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Ofta drivs det arbete som ändå genomförs framåt av eldsjäljar i förvaltningen som har ett personligt engagemang och intresse. Statskontoret bedömer att myndigheterna, kommunerna, och landstingen i dagsläget inte själva har tillräckligt starka incitament för att driva på utvecklingen av vidareutnyttjande i den takt som regeringen önskar.

För att uppnå regeringens mål kan det därför finnas skäl att tillämpa en mer precis styrning gentemot de myndigheter som regeringen bedömer förvarar värdefull information för vidareutnyttjande. Statskontoret ska den 12 mars 2018 redovisa en analys av hur myndigheter som har prioriterad information publicerar öppna data. Den kommande rapportens slutsatser skulle kunna fungera som ett underlag för hur en sådan mer aktiv styrning kan inriktas.

Regeringen har aviserat en ny myndighet som ska ha ansvar för digitaliseringen av offentlig sektor.⁴³ Statskontoret har tidigare framhållit att den nya myndigheten bäst bidrar till regeringens ambitioner genom främjande och kunskapsutvecklande insatser.⁴⁴ Flera av de som vi har intervjuat har också lyft fram positiva erfarenheter av att arbeta experimentbaserat och lätttröligt för att driva utvecklingen av arbetet med öppna data. Statskontoret delar därför bedömningen att denna myndighet bör överta ansvaret för främjande insatser gällande öppna data och vidareutnyttjande av offentliga informationsresurser.

I Statskontorets nulägesbild av arbetet med vidareutnyttjande från 2015 konstaterade vi att om utvecklingen av kommunernas arbete går för långsamt eller i fel riktning kan det vara lämpligt att öka statens engagemang i frågan. Vårt resultat visar att kommunernas arbete på en övergripande nivå

⁴³ Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning.*

⁴⁴ Statskontoret. (2017). *Digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23)*. Remissvar. (Dnr 2017/69-4).

inte har utvecklats nämnvärt sedan dess. Därför bedömer vi också att det är lämpligt att den kommande myndigheten ska rikta sina främjande insatser också mot kommunerna och landstingen.

Referenser

Dekker, M. med flera. (2006). *Measuring European Public Sector Information Resources*. Final report, juni 2006.

ESV. (2015). *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*. (2015:63).

ESV. (2016). *Delrapport. Statsförvaltningens digitalisering. Uppföljning och analys*. (2016:25).

Kommittédirektiv 2017:117. *Inrättande av en ny myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2014/15:79. *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*.

Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområdet 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Protokoll nr III 5, vid regeringssammanträde den 29 oktober 2015, N2015/07455/EF, Godkännande och undertecknande av avgiftsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för en digital förnyelse av det offentliga Sverige.

Regeringsbeslut 2017-05-11. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hinder för vidareutnyttjande av öppna data från statliga myndigheter*.

Riksarkivet. (2016). *Redovisning av regeringsuppdrag gällande vidareutnyttjande av handlingar*. (Dnr 22-2016/6314).

Riksarkivet. (2017). *Riksarkivets förstudie om PSI-förteckningar*. (Dnr 04-2016/6854).

Riksarkivet. (2017). *Delrapportering av uppdrag om att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande. Bilaga 6 Utvecklingsplan över webbplatserna.* (Dnr 04-2016/6854).

Riksrevisionen. (2016). *Den offentliga förvaltningens digitalisering. En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* (2016:14).

SOU 2014:10. *Ett steg vidare – Nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, s. 32 ff.

SOU 2016:89. *För digitalisering i tiden. Slutbetänkande av Digitaliseringskommissionen.*

Statskontoret. (2014). *Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information – en nulägesbild* (Dnr 2014/80).

Statskontoret. (2017). *Myndighetsanalys av Riksarkivet.* (2017:4).

Statskontoret. (2017). *Digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23).* Remissvar. (Dnr 2017/69-4).

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut IV:6
2014-04-16 S2014/3536/SFÖ

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att genomföra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande

Regeringens beslut

Statskontoret får i uppdrag att göra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande.

Utgångspunkterna för uppföljningen ska vara lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen), samt genomförandet av det direktiv som ändrar Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet).

Statskontoret ska inhämta uppgifter från de myndigheter som verket bedömer är berörda. Statskontoret ska söka samverka med kommuner, landsting och organisationer i den utsträckning som verket bedömer att det behövs.

Statskontoret ska redovisa en nulägesbeskrivning till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 3 oktober 2015 och slutredovisa utvärderingen senast den 19 januari 2018. Redovisningarna ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Bakgrund

I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) framhåller regeringen att en stor del av den information som finns hos kommunala och statliga myndigheter utgör en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgarna, företagen och det civila samhället. Regeringen anser att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Regeringen anser vidare att myndigheterna aktivt bör sträva efter att möjliggöra ett effektivt vidareutnyttjande av offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad och för att bidra till att stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter. Myndigheterna bör mer aktivt verka för att deras information ska kunna vidareutnyttjas av aktörer utanför förvaltningen. Information bör i så stor utsträckning som möjligt göras tillgänglig i elektronisk form och i standardiserade format för att ge bästa förutsättningar för vidareutnyttjande (prop. 2009/10:175 s. 130–132).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Den 26 juni 2013 beslutades Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (ändringsdirektivet). Ändringarna ska vara genomförda i juli 2015. Enligt artikel 13 ska kommissionen senast 2018 se över tillämpningen av direktivet. Enligt samma bestämmelse ska medlemsstaterna vart tredje år lämna en rapport till kommissionen om tillgången till information från den offentliga sektorn för vidareutnyttjande, om villkoren för tillgängliggörande av denna information och om rutinerna för överprövning.

En särskild utredare gavs i februari 2013 i uppdrag att ge förslag på hur ändringarna i direktivet bör genomföras i svensk rätt samt på andra åtgärder för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande. Utredaren har lämnat betänkandet Ett steg vidare (SOU 2014:10). Utredaren föreslår att utvecklingen i myndigheterna följs upp dels för att förse regeringen med beslutsunderlag, dels för att ge underlag till den rapport som ska lämnas till EU-kommissionen.

Myndigheternas arbete följs i dag huvudsakligen upp inom ramen för den löpande myndighetsstyrningen. Åren 2012–2014 har ett antal myndigheter i sina regleringsbrev givits i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att anpassa verksamheten till kraven i PSI-lagen och att beskriva möjliga åtgärder för att öka tillgängligheten till myndighetens information. Sådana uppdrag har regeringen gett till Bolagsverket, Boverket, Brottsförebyggande rådet, E-hälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Läkemedelsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Patent- och registreringsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Trafikverket och Transportstyrelsen.

E-delegationen (S 2009:01, dir. 2009:19, 2010:32, 2013:40, 2013:116) har i uppdrag att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar (dir. 2010:32). Inom ramen för detta uppdrag har delegationen gjort en uppföljning av de statliga myndigheternas arbete med öppna data (Uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning och e-tjänster, E-delegationen 2013).

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en särskild kartläggning av förekomsten av exklusiva rättigheter, som är särskilt reglerade i PSI-direktivet (Statskontoret 2010:21).

Skälen för regeringens beslut

För att kunna styra myndigheterna och vidta andra åtgärder i syfte att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande behöver regeringen underlag som visar utvecklingen och effekterna av olika insatser. Dessutom ställer det ändringsdirektivet krav på att medlemsstaterna vart tredje år ska rapportera om utvecklingen till EU-kommissionen (art. 13). Därför krävs det uppföljning av myndigheternas aktiviteter och utvärdering av effekterna. Det är enligt regeringens bedömning lämpligt att samordna uppföljningen till EU-kommissionen med den som regeringen behöver för sin styrning.

Som framhålls i betänkandet Ett steg vidare (SOU 2014:10) finns en risk att utvecklingstakten varierar mellan olika kommuner. Samtidigt har regeringen ett ansvar för PSI-direktivets genomförande i både statlig och kommunal förvaltning. Kommunsektorn bör därför ingå i uppföljningen.

För att underlätta bedömningen av utvecklingen och effekterna av olika åtgärder behöver regeringen ha en samlad bild av nuläget. En nulägesbeskrivning bör genomföras innan PSI-direktivet ska vara genomfört i lagstiftningen, det vill säga före juli månad 2015.

Syftet med uppföljningen är dels att ge underlag för regeringens bedömning av vilka ytterligare insatser som behövs för att genomföra politiken, dels att ge underlag till Sveriges återrapportering till EU-kommissionen inför utvärderingen av PSI-direktivet.

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Gustaf Johnssén

Kopia till
Socialdepartementet/ESA

Bilaga 2

Uppdragets genomförande

I den här bilagan beskriver vi urval och tillvägagångssätt för de enkätundersökningar och intervjuer som vi har genomfört i rapportens arbetsprocess.

Enkätundersökningar

I rapporten presenterar vi resultat från två enkätundersökningar. En undersökning är riktad till samtliga myndigheter och en är riktad till ett urval av kommuner och landsting. Dessa har genomförts av Statskontoret under hösten 2017. Syftet var att ge en representativ bild av hur arbetet ser ut i den offentliga sektorn. Frågorna i enkäterna handlade om myndighetens eller kommunens arbete med att tillgängliggöra sina handlingar för vidareutnyttjande.

Flera frågor i enkäterna är samma som användes i de enkäter som skickades ut inför delrapporten som publicerades 2015, vilket ger möjlighet till jämförelser över tid. Men inför slutrapporter utökades enkäten med fler frågor. De flesta frågorna i enkäterna följdes också av en frivillig fritext-ruta där respondenterna kunde kommentera sitt svar.

Enkäten var i form av en webbenkät och länken skickades ut via e-post.

Enkätundersökning till myndigheter

Enkäten till myndigheterna skickades till myndigheternas registratorer. I följbrevet stod det att enkäten lämpligast besvaras av en kontaktperson för PSI eller någon annan med ansvar för utlämnande av allmänna handlingar.

Undersökningen genomfördes i form av en webbenkät. Fältperioden var mellan 18 september och 6 oktober 2017. Tre påminnelser skickades ut.

Målpopulation, urval och svarsfrekvens

Undersökningens population utgjordes av alla myndigheter under regeringen förutom domstolarna (domstolsverket ingick däremot i målgruppen).

Urvalsramen var alla myndigheter under regeringen med en unik e-post-adress som inte är domstolar. Detta exkluderar förutom domstolarna ytter-

ligare tre myndigheter: Statens överklagandenämnd, Fideikommissnämnden och Alkoholsortimentsnämnden, vars administration helt sköts av deras värdmyndighet Kammarkollegiet. Utöver detta utgjorde urvalet en totalundersökning.

Webbenkäten skickades ut till 239 myndigheter. Av dessa svarade 202, och ofullständiga svar inkom från ytterligare 11. Detta motsvarar en svarsfrekvens på mellan 84 och 89 procent.

Bortfallsanalys

Av tabell 1 framgår antalet svar och svarsfrekvens per grupp. Även den förväntade andelen i populationen samt andelen i stickprovet för de olika bakgrundsvariablerna redovisas.

Små myndigheter har svarat i något lägre utsträckning än andra, men svarsfrekvensen är fortfarande hög i den gruppen. I övrigt finns inga betydande skillnader mellan olika grupper av myndigheter.

Tabell 1 Enkät till myndigheter, antal och andel svar.

	Urval brutto	Antal svarande	Svars- frekvens	Andel i popula- tion	Andel i stickprov
Storlek					
Stora	36	32	97,2 %	15,1 %	16,4 %
Mellan	128	122	95,3 %	53,6 %	57,3 %
Små	75	56	74,7 %	31,4 %	26,3 %
COFOG					
Allmän off. förv.	55	49	89,1 %	23,0 %	23,0 %
Förvar	13	12	92,3 %	5,4 %	5,6 %
Samhällsskydd	17	15	88,2 %	7,1 %	7,0 %
Näringsliv	50	45	90,0 %	20,9 %	21,1 %
Miljöskydd	5	5	100,0 %	2,1 %	2,3 %
Samhällsutveckl.	2	2	100,0 %	0,8 %	0,9 %
Hälsa- sjukvård	9	8	88,9 %	3,8 %	3,8 %
Fritid/kultur/rel.	26	21	80,8 %	10,9 %	9,9 %
Utbildning	51	45	88,2 %	21,3 %	21,1 %
Socialt skydd	11	11	100,0 %	4,6 %	5,2 %
Totalt	239	213	89,1 %	100 %	100 %

Kommentar: Storlek baseras på myndigheternas årsarbetskrafter. Små myndigheter har upp till 49 årsarbetskrafter, mellan har 50–999 och stora har 1 000 eller fler. Uppgifter om antalet årsarbetskrafter är från februari 2017. COFOG står för "Classification of the function of Government" och är ett internationellt klassificeringssystem för olika typer av offentlig verksamhet.

Enkätundersökning till kommuner och landsting

Enkäten till kommunerna och landstingen skickades ut via e-post, vanligtvis till adresser av typen "kommunnamn@kommunnamn.se". I följebrevet stod det att enkäten lämpligast besvaras av en kontaktperson för PSI eller någon annan med ansvar för utlämnande av allmänna handlingar.

Undersökningen genomfördes i form av en webbenkät. Fältperioden var mellan 18 september och 6 oktober 2017. Tre påminnelser skickades ut.

Målpopulation, urval och svarsfrekvens

Undersökningens population utgjordes av alla kommuner och landsting. För att minska belastningen på kommunerna gjordes ett urval på 163 stycken, där 151 av de 290 kommunerna och 12 av de 20 landstingen ingick. Stickprovet drogs genom ett systematiskt urval där varannan kommun valdes från en lista där de sorterats efter antal invånare per den 31 december 2015.

Enkäten skickades ut till 167 kommuner. På grund av ett misstag ingick 4 kommuner två gånger i urvalet, dessa betraktas som övertäckning. Av de 163 kommunerna i urvalet svarade 123 stycken. Vi fick även in ofullständiga svar från 14 kommuner. Detta ger en svarsfrekvens på mellan 75 och 84 procent.

Bortfallsanalys

Av tabell 2 framgår att det inte finns några betydande skevheter i stickprovet vad gäller olika kommunstorlekar. Även en de olika länen är proportionerligt representerade i urvalet.

Tabell 2 Enkät till kommuner och landsting, antal och andel svar.

	Brutto- urval	Antal svarande	Svars- frekvens	Andel i population	Andel i stickprov
Storlek					
Stora	50	40	80,0 %	30,7 %	29,2 %
Mellan	46	38	82,6 %	28,2 %	27,7 %
Små	67	59	88,1 %	41,1 %	43,1 %
Totalt	163	137	84,0 %	100 %	100 %

Kommentar: Storlek baseras på antal kommuninvånare. Små är dem med mindre än 15 000 invånare, mellan har 15 000 till 39 999 invånare och stora har 40 000 invånare eller fler.

Intervjuer

För att bättre förstå myndigheternas och kommunernas arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande genomfördes även intervjuer med företrädare för kommuner och myndigheter samt med experter. Intervjuerna genomfördes under hösten 2017.

De myndigheter och kommuner vi intervjuade valdes strategiskt utifrån hur de svarat på vår enkät. Vi valde ut några som vi bedömde hade kommit igång med arbetet för att möjliggöra vidareutnyttjande, och några som inte hade kommit lika långt. Vi tog även viss hänsyn till geografisk spridning. Myndigheterna och kommunerna i urvalet var Skolverket, Pensionsmyndigheten, Botkyrka, Göteborg stad, Leksand, Mölndal och Torsby. Vi hade även kontakt med Upplands Väsby som besvarade några av Statskontorets frågor via mejl.

Vi intervjuade också företrädare för myndigheter som har eller har haft särskilda uppdrag som gäller vidareutnyttjande av handlingar. Dessa var Ekonomistyrningsverket (ESV), Lantmäteriet, Riksarkivet och Verket för innovationssystem (Vinnova). Vi intervjuade även en företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

För att få med ett användarperspektiv intervjuade vi Mattias Axell, som är engagerad i organisationen Open Knowledge Sweden och är med och driver projekten ”undervaka.se” och ”FrågaStaten”.