

Utredning om att tillgängliggöra regionala och kommunala anslagstavlur som öppna data

Innehåll:

1	Inledning	2
1.1	Bakgrund	2
1.2	Metod.....	2
2	Sammanfattning	3
3	Kartläggning och analys	4
3.1	Kungörelse	4
3.2	Protokoll.....	5
3.3	Analys	6
4	Lösningförslag.....	6
4.1	Datamodell	6
4.2	Automatiserad eller manuell hantering	7
5	Förslag till handlingsplan.....	8

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 13 augusti 2022 inkom ett önskemål till den nationella dataverkstaden för regionala och kommunal datadelning (dataverkstaden) om att utreda möjligheterna för att tillgängliggöra informationen på regionala och kommunala anslagstavlor som öppna data.

Öppna data är digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfri användning och som uppfyller gällande krav på t.ex. informationssäkerhet, skydd av personlig integritet och skydd av rikets säkerhet.

Enligt lag är regioner och kommuner i Sverige skyldiga att tillhandhålla både en fysisk och en digital anslagstavla på sin webbplats. anslagstavlan ska innehålla tillkännagivanden om fullmäktiges sammanträden, justerade protokoll, delegationsbeslut som inte ska anmälas till en nämnd och upplysningar om hur beslut kan överklagas. Anslagstavlan ska även innehålla kungörelser, tillkännagivanden eller annan information som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

Syftet med att publicera denna information som öppna data är öka spridningen och kännedomen om dessa handlingar till allmänheten, genom olika typer av digitala tjänster och informationsflöden, så att alla individer kan känna sig delaktiga.

1.2 Metod

I denna utredning har vi fokuserat på att undersöka hur informationen om dessa handlingar kan struktureras och tillgängliggöras öppet på ett likvärdigt sätt; både ur ett administrativt och datadrivet perspektiv.

Datainsamlingen har skett genom analys av kommunala digitala anslagstavlor samt genom intervjuer med sakkunniga kommunala tjänstepersoner hos Alingsås Kommun, Göteborgs Stad, Trollhättans Kommun, Ulricehamns Kommun, Kungsbacka Kommun, Södertälje Kommun, och Töreboda Kommun. Intervjuer har även genomförts med systemleverantören Visma som har många svenska kommuner som kunder. Däremot har inga intervjuer genomförts med regionala företrädare eftersom det inte ansetts nödvändigt i detta skede.

2 Sammanfattning

Det finns stora skillnader i vilken information som finns på de kommunala anslagstavlor och hur Anslagstavlan på kommunens publika webbplats förser med information.

Informationen (data/metadata) som publiceras på anslagstavlan är vanligtvis titel, ärendetyp, diarienummer, nämnd/ansvarig verksamhet, anslagen period och den faktiska handlingen. I vissa fall finns även kompletterande information som exempelvis fastighetsbeteckning och ärenderubrik. Likaså riktlinjer för hur handlingar ska diarieföras ur ett tillgänglighetsperspektiv. Dock är bedömningen att informationsmodellen för regionala och kommunala anslag är relativt enkel att skapa.

I och med att protokoll, kungörelser och andra typer av digitala handlingar som publiceras på anslagstavlan, vanligtvis hanteras i ett dokument- och ärendehanteringssystem så är informationen sannolikt redan bra strukturerad både avseende data och metadata. Det finns även väl etablerade rutiner för att administrera och förvalta dessa handlingar hos regioner och kommuner.

Sammantaget visar denna utredning att det finns två alternativa lösningar för publicera informationen från den kommunala anslagstavlan som öppna data.

I vår kartläggning kan vi konstatera att flera kommuner publicerar handlingarna i anslagstavlan direkt från sitt dokument- och ärendehanteringssystem genom ett enkelt knapptryck. Med andra ord finns det redan inbyggd funktionalitet att hantera detta i systemen. Det borde i sin tur innebära att det finns goda möjligheter att läsa ut (exportera) eller anropa inbyggda API:er i dessa system för att ta del av dessa handlingar som öppna data i ett maskinläsbart format som innebär att en applikation kan läsa datan direkt utan ytterligare anpassning. Om dessa API:er saknas kan datan oftast läsas ut genom så kallade utläsningsprogram (script) men de tekniska förutsättningarna måste dock utredas från fall till fall. Givetvis måste detta utredas mera med berörda leverantörer av dokument- och ärendehanteringssystemen.

I de fall det saknas tekniska möjligheter för att läsa ut informationen direkt från ett dokument- och ärendehanteringssystem, så kan den öppna datan skapas manuellt i en fil (tabulär) som sedan publiceras som öppna data. Exempelvis är det flera kommuner som redan idag har en manuell rutin etablerad för detta ändamål som i praktiken innebär att de skapar och publicerar informationen i anslagstavlan direkt i sitt webbpubliceringssystem (CMS). Som en del av denna process skulle det vara möjligt att inkludera publiceringen av en motsvarande information som öppna data. Eftersom detta endast kommer att ske ett par gånger per månad bör arbetsinsatsen anses som ringa. I kapitel 4 – "Lösningförslag" beskrivs båda lösningarna mer utförligt.

Nästa steg är till att börja med att förankra resultatet av denna utredning i lämpliga forum och exekvera det förslag till handlingsplan som beskrivs i kapitel 5 – "Förslag till handlingsplan" som övergripande innebär att dataverkstaden tar fram ett förslag till datamodell och specifikation, samt inleder samtal med regioner, kommuner och systemleverantörer för att genomföra pilottester.

Datum: 2022-10-11

3 Kartläggning och analys

3.1 Kungörelse

En kungörelse är ett offentligt meddelande av påbud, föreskrifter eller underrättelser, som ska ses som rättsligt bindande, eller är av en sådan vikt att deras allmänna spridning anses önskvärd.

Vanligtvis är det en digital handling i ett arkivbeständigt PDF-format som innehåller all information om exempelvis en kungörelse eller ett justerat protokoll.

Vi har undersökt hur tio olika kommuner i Sverige publicerar kungörelser.

- Kungörelsen från Ale Kommun innehåller en titel och beskrivning. Datum när kommunfullmäktige sammanträder igen och en länk till handlingen.¹
- Halmstads kommun har en ingångssida där man kan söka på kungörelser, protokoll och tillkännagivanden inom den digitala anslagstavlan. Det som publiceras på anslagstavlan verkar vara strukturerat i ett ärendesystem.²
- Kungörelser från Jönköpings Kommun för ett exempelvis beviljat bygglov innehåller lite mer intressant information. Diarienummer är inkluderat och även fastighetsbeteckningen kopplat till bygglovet.³
- Luleå kommun har valt att ge mycket information i ostrukturerad text. Det här ger en dålig överskådlighet och vilket indikerar att mycket tid läggs på manuellt arbete i deras webbpubliceringssystem (CMS). Diarienummer tillhandahålls i sedvanlig ordning.⁴
- Södertälje kommun ger till skillnad från andra undersökta kommuner en direktåtkomst till en digital handling för kungörelsen. Information som ex. publiceringsperiod anges dock i hyperlänken eller i textform vilket inte bör ses som optimalt då detta är information som är högst relevant till anslaget i sig själv.⁵
- Eskilstuna bilägger inte en handling till kungörelsen via deras anslagstavla och vilken typ av kungörelse som avses är inte tydligt.⁶
- Umeå kommun kategoriserar ingenting på deras anslagstavla utan man får läsa sig till vilken typ av handling som avses (kungörelse eller protokoll).⁷
- Kalmar kommun har ingen åtkomst till själva handlingen utan hänvisar endast till ett diarienummer och en beskrivande text om kungörelsen.⁸

¹ <https://www.ale.se/kommun--politik/anslag/2022-08-25-kungorelse-av-kommunfullmaktiges-sammantrade-2022-09-05.html>

² <https://www.halmstad.se/kommunochpolitik/overklagabeslutratsakerhet/anslagstavla.n330.html>

³ <https://www.jonkoping.se/kommunpolitik/anslagstavlaforjonkopingskommun/>

⁴ <https://www.lulea.se/kommun--politik/insyn-och-rattssakerhet/anslagstavla/>

⁵ <https://www.sodertalje.se/kommun-och-politik/anslagstavla/>

⁶ <https://www.eskilstuna.se/kommun-och-politik/ta-del-av-beslut/anslagstavla/ovriga-tillkannagivanden/2022-08-16-kungorelse-om-flyttning-av-fordon>

⁷ <https://www.umea.se/kommunochpolitik/overklagabeslutratsakerhet/anslagstavlaofficiell.4.88db09b1724ee319ca4b0.html>

⁸ <https://kalmar.se/kalmar-kommuns-anslagstavla.html>

Datum: 2022-10-11

- Gävle kommun har unikt sätt att presentera kungörelser på. Utöver en översikt i vilken process kungörelsen är i så finns sammanfattat en söksida med varje ärende, geografiskt område och mer.⁹
- Alingsås kommun har en anslagstavla där de bilägger en beskrivning av kungörelsen samt en länksökväg till handlingen. Återkommande används metadata för typ av handling, vilken nämnd handlingen avser, när handlingen är publicerad och arkiverad (publiceringsperiod). Kontaktuppgifter till handläggare omfattas också.¹⁰

Noterbart! För trafikföreskrifter finns det en nationell rekommendation för hur kommuner ska hantera kungörelser som är registrerade hos Transportstyrelsen. Med andra ord borde dessa handlingar kunna länkas och/eller publiceras av kommunerna direkt från Transportstyrelsen.

3.2 Protokoll

Protokoll hanteras mer eller mindre på samma sätt och enligt samma struktur som kungörelser.

Det som framför allt skiljer mellan protokoll och kungörelser är att ett protokoll kan innehålla justeringar och hänvisningar till ett tidigare protokoll samt till paragrafer i relevant lag. Protokollen innehåller även information såsom föredragningslista och vilka personer som var närvarade vid mötet.¹¹

Nedan ges exempel på hur fyra olika kommuner publicerar sina protokoll på anslagstavlan:

- Stockholm stad publicerar två handlingar; föredragningslistan och protokollet som PDF-dokument.¹²
- Ale kommun har slagit samman föredragningslistan med protokollet. I vissa fall går dessa handlingar inte att ta del av, exempelvis som PDF-dokument.¹³
- Grums kommun publicerar endast det senaste (justerade) protokollet och ger ingen tillgång till tidigare protokoll. Tidigare protokoll får man söka efter i diariet (separat digital tjänst). Protokollen kan man ta del av i form av ett PDF-dokument.¹⁴
- Sundsvall kommun ger en bra översikt på anslagstavlan och möjligheten att filtrera på både typ av protokoll samt nämnd. Protokollen kan man ta del av i form av ett PDF-dokument.¹⁵

⁹ <https://www.gavle.se/detaljplaner-under-arbete/alborga-213-alborgen/>

¹⁰ <https://www.alingsas.se/digitalanslagstavla/arkiv/kungorelse-centrum-120/>

¹¹ <https://www.lycksele.se/kommun/kommun-och-politik/anslagstavla/anslag-justerat-protokoll-OFN0915/>

¹² <http://insynsverige.se/stockholm-utbildning/protokoll?date=2022-08-25>

¹³ <https://www.ale.se/download/18.3eb0f6111817faf88c720e9a/1661337632089/2022-08-23%20Kommunstyrelsens%20protokoll%20%C2%A7%C2%A7%20114-131.pdf>

¹⁴ <https://www.grums.se/kommunpolitik/politikochdemokrati/beslutochprotokoll/kommunstyrelsensprotokoll.4676.html>

¹⁵ <https://sundsvall.se/kommun-och-politik/overklaga-beslut-rattssakerhet/sundsvalls-kommuns-officiella-anslagstavla>

Datum: 2022-10-11

3.3 Analys

Baserat på kartläggningen av hur kungörelser och protokoll hanteras i tio kommuner kommer vi fram till följande slutsatser:

- Det finns stora skillnader i vilken information som finns på de kommunala anslagstavlor och hur anslagstavlan på kommunens publika webbplats förses med information.
- Informationen (data/metadata) som publiceras på anslagstavlan är vanligtvis titel, ärendetyp, diarienummer, nämnd/ansvarig verksamhet, anslagen period och den faktiska handlingen. I vissa fall finns även kompletterande information som exempelvis fastighetsbeteckning och ärenderubrik. Likaså riktlinjer för hur handlingar ska diarieföras ur ett tillgänglighetsperspektiv.
- Det är relativt vanligt att handlingarna administreras och förvaltas i ett dokument- och ärendehanteringssystem. Däremot varierar nivån av systemintegration hos de intervjuade kommunerna. Ibland är dokument- och ärendehanteringssystemet helt fränkopplat från anslagstavlan på den publika webbplatsen, vilket medför att handlingarna publiceras manuellt i kommunens webbpubliceringssystem i form av en PDF-fil eller en länksökväg till denna. Andra kommuner har en direktintegration (tilläggsmodul) mellan dessa system vilket medför att de kan publicera handlingarna direkt på den publika webbplatsen från sitt dokument- och ärendehanteringssystem. Flera av de kommuner som intervjuats använder systemet Ciceron från systemleverantören Visma för detta ändamål.
- Arbetstiden för att publicera ett anslag var förhållandevis låg, cirka 1-2 minuter om publiceringen på kommunens webbplats kunde ske direkt från ett dokument- och ärendehanteringssystem. De kommuner som hade en manuell rutin uppskattade motsvarande arbetsinsats till 5-10 minuter.

4 Lösningförslag

Baserat på den kartläggning och analys som genomförts (punkt 3) har ett övergripande lösningförslag tagits fram.

4.1 Datamodell

Till att börja med kan vi konstatera att de går att skapa en förhållandevis enkel data- och metadatamodell för att publicera information om handlingarna på anslagstavlan som öppna data. Datamodellen kan se ut enligt följande (utkast):

- Diarienummer
- Paragrafer
- Ärendetyp
- Ärendemening eller ärenderubrik
- Enhet och/eller handläggare
- Nämnd, part eller motsvarande
- Registreringsdatum eller anslagen period
- Länksökväg till handlingen (URI)

Det skapas en post för varje handling som publiceras på anslagstavlan.

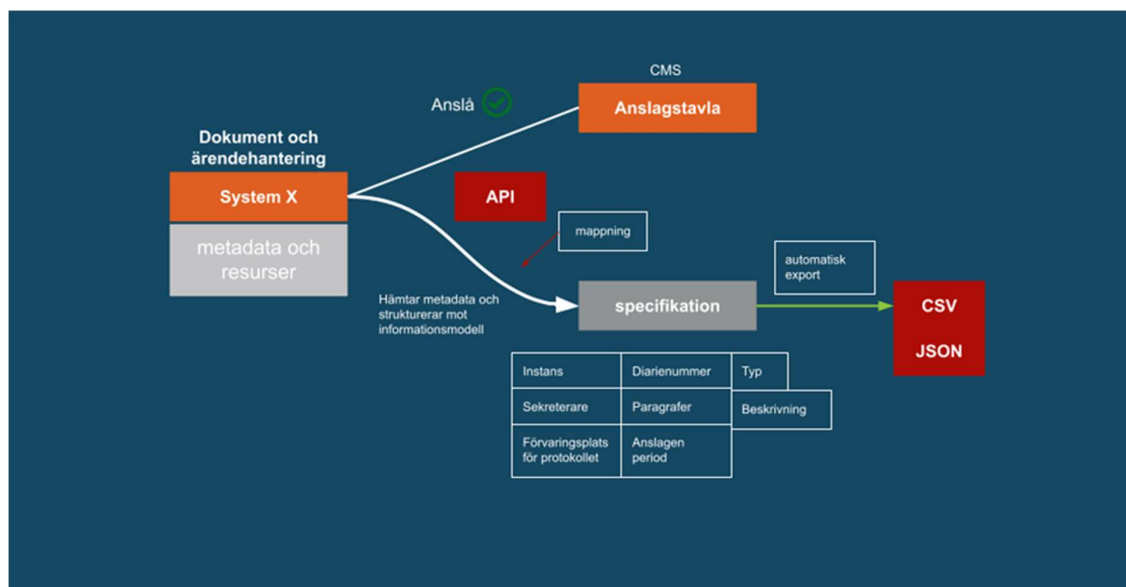
Datum: 2022-10-11

4.2 Automatiserad eller manuell hantering

I vår kartläggning kan vi konstatera att flera kommuner publicerar handlingarna i anslagstavlan direkt från sitt dokument- och ärendehanteringssystem genom ett enkelt knapptryck. Med andra ord finns det redan inbyggd funktionalitet att hantera detta i systemen. Det borde i sin tur innebära att det finns goda möjligheter att läsa ut (exportera) eller anropa inbyggda API:er i dessa system för att ta del av dessa handlingar som öppna data i ett maskinläsbart format som innebär att en applikation kan läsa datan direkt utan ytterligare anpassning. Om dessa API:er saknas kan datan oftast läsas ut genom så kallade utläsningsprogram (script) men de tekniska förutsättningarna måste dock utredas från fall till fall. Givetvis måste detta utredas mera med berörda leverantörer av dokument- och ärendehanteringssystemen.

I grafiken beskrivs en principskiss för hur öppna data från anslagstavlan kan anropas genom API eller läsas ut (exporteras) och publiceras som öppna data i en metadatakatalog som har stöd för standarden DCAT-AP-SE och är registrerad hos nationella dataportalen (www.dataportal.se).

Grafik 1 – API-baserad eller automatiserad utläsning och publicering av öppna data



I de fall det saknas tekniska möjligheter för att läsa ut informationen direkt från ett dokument- och ärendehanteringssystem, så kan den öppna datan skapas manuellt i en fil (tabulär) som sedan publiceras som öppna data. Exempelvis är det flera kommuner som redan idag har en manuell rutin etablerad för detta ändamål som i praktiken innebär att de skapar och publicerar information och handlingar i anslagstavlan direkt i sitt webbpubliceringssystem (CMS). Som en del av denna process skulle det kanske vara möjligt att inkludera publiceringen av motsvarande information som öppna data.

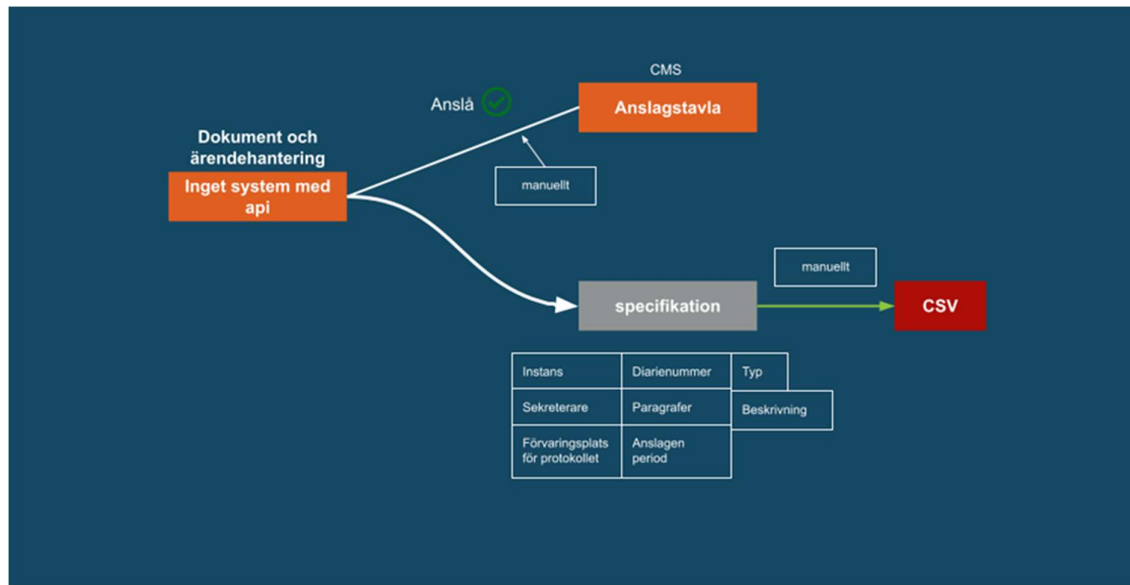
Det är dock viktigt att det verktyg som används för detta ändamål är bekant och enkelt att använda för de tjänstepersoner som administrerar och publicerar handlingar på anslagstavlan. Ett sådant exempel är Microsoft Excel och jämförbara programvaror, där det är relativt enkelt att skapa en tabulär fil som är uppbyggd enligt tidigare beskriven datamodell (punkt 4.1) som innehåller information (data) om att handlingar som publiceras på anslagstavlan.

Datum: 2022-10-11

Filen kan därefter sparas ner i ett maskinläsbart format, exempelvis i CSV-format, och publiceras som öppna data i en metadatakatalog som har stöd för standarden DCAT-AP-SE och är registrerad hos nationella dataportalen (www.dataportal.se). Detta beskrivs i grafiken nedan.

Med hänvisning till de intervjuer som genomförts är bedömningen att detta inte kommer innebära en omfattande administration för regioner och kommuner, eftersom det endast behöver ske ett fåtal gånger per månad.

Grafik 2 – Manuellt skapande och publicering av öppna data



5 Förslag till handlingsplan

För att realisera det lösningsförslag som beskrivs i föregående kapitel (punkt 4 - Lösningsförslag) behöver ett flertal aktiviteter genomföras:

1. Till att börja med behöver en specifikation tas fram för den data och metadata som ska publiceras som öppna data, avseende de handlingar som publiceras på regioners och kommuners digitala anslagstavlur (punkt 4.1 - Datamodell).
2. Med utgångspunkt från den framtagna datamodellen tas en exempelfil (mall) fram för manuell datainsamling/-registrering, med tillhörande instruktion som beskriver vilken data som ska registreras och hur.
3. Med utgångspunkt från det material som arbetas fram under punkt 1 och 2 ovan, finns det nu grundläggande förutsättningar för att genomföra pilottester för manuell registrering och publicering av öppna data som avser handlingar som publiceras på anslagstavlan.
4. Parallellt med aktiviteterna ovan behöver det föras en dialog med de systemleverantörer som säljer, förvaltar och utvecklar dokument- och ärendehanteringssystem till regioner och kommuner i Sverige. Syftet med denna dialog är att utreda förutsättningarna för att anropa (API) och/eller läsa ut grundläggande information om handlingarna på anslagstavlan enligt framtagna specifikation.

5. Beroende på hur dialogen går med systemleverantörerna kan olika former av utvecklingsinsatser behöva initieras. Det är i dagsläget inte möjligt att specificera omfattningen eller tidplanen för när detta ska ske.
6. För att sprida information och öka användningen av de lösningar som utvecklats behöver en ett flertal informations- och utbildningsinsatser genomföras. En handlingsplan för detta tas fram och genomförs iterativt i takt med att aktiviteterna ovan genomförs.