



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# ÖPPNA DATA UR ETT FÖRVALTNINGSPERSPEKTIV

En studie om värdekonflikter i kommunal förvaltning

Karen Nuldén

---

|                 |   |
|-----------------|---|
| Program:        | Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp      |
| Kurs (kurskod): | Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508) |
| Nivå:           | Avancerad nivå  |
| Termin/år:      | VT2020  |
| Handledare:     | Martin Selander                                       |
| Examinator:     | Rolf Solli  |

# Sammanfattning

|                  |  |
|------------------|--|
| Program:         | Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp   |
| Kurs (kurskod):  | Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)  |
| Titel (svensk):  | Öppna data ur ett förvaltningsperspektiv – en studie om värdekonflikter i kommunal förvaltning                 |
| Titel (engelsk): | Open data from a public administration perspective – a study about value conflicts in municipal administration |
| Nivå:            | Avancerad nivå   |
| Termin/år:       | VT2020   |
| Handledare:      | Martin Selander  |
| Examinator:      | Rolf Solli   |
| Nyckelord:       | Öppna data, disruptiv teknologi, värdekonflikter, innovation, byråkrati, ambidexteritet                        |

---

|           |  |
|-----------|--|
| Syfte:    | Syftet med studien är att undersöka huruvida värdekonflikter är en orsak till att Sverige ligger bakom andra länder i frågan om öppna data. Den potentiella konflikt som undersöks är mellan de yrkesgrupper som värdesätter skyddande av information i verksamheten och de yrkesgrupper som värdesätter att verksamheten utvecklar öppna data, samt hur dessa värden balanseras.  |
| Teori:    | Studien utgår från ambidexteritetsteorin som innefattar två krockande logiker: innovation (exploration) och dagligt arbete (exploitation), samt två idealtyper som förespråkar respektive logik; eldsjälarna och byråkraten.   |
| Metod:    | I studien har yrkesgrupper inom tre förvaltningar i Göteborgs Stad intervjuats och kompletterats med sekundärdata från dataskyddsombuden i Göteborgs Stad.   |
| Resultat: | Byråkrater i kommunala förvaltningar värdesätter skyddande av information och eldsjälarna värdesätter utveckling av verksamheten för att möjliggöra publicering av öppna data. Yrkesgrupperna representerar respektive värde vilket resulterar i en värdekonflikt. Värdekonflikten resulterar i sin tur i ett avstånd mellan yrkesgrupperna, där eldsjälarna i någon mån definierar bort byråkraterna ur processen och försvårar utvecklingen av öppna data. |

# 1 Innehållsförteckning

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b><i>Inledning</i></b> .....                                   | <b>4</b>  |
| 1.1      | Problemformulering.....   | 6         |
| 1.2      | Syfte.....  | 6         |
| 1.3      | Disposition .....   | 7         |
| <b>2</b> | <b><i>Bakgrund</i></b> .....                                    | <b>8</b>  |
| 2.1      | Öppna data genom historien .....                                | 8         |
| 2.2      | Definitionen av öppna data.....                                 | 8         |
| 2.3      | Hur data publiceras.....  | 9         |
| 2.4      | Myter om öppna data.....  | 10        |
| 2.5      | Disruptiv teknologi .....                                       | 11        |
| <b>3</b> | <b><i>Tidigare forskning</i></b> .....                          | <b>13</b> |
| 3.1      | Värdekonflikter i offentlig sektor .....                        | 13        |
| 3.1.1    | Att bemöta värdekonflikter.....                                 | 14        |
| 3.1.2    | Värdekonflikter till följd av disruptiv teknologi .....         | 14        |
| 3.2      | Värdet av att skydda information.....                           | 16        |
| 3.3      | Värdet att utveckla verksamheten .....                          | 17        |
| <b>4</b> | <b><i>Teoretiskt ramverk</i></b> .....                          | <b>19</b> |
| 4.1      | Organisatorisk ambidexteritet .....                             | 19        |
| 4.2      | Värdet av innovation - exploration .....                        | 20        |
| 4.2.1    | Professioner inom offentliga verksamheter.....                  | 20        |
| 4.2.2    | Utmanande av professionsteorin .....                            | 21        |
| 4.2.3    | Idealtypen eldsjäl.....   | 22        |
| 4.3      | Värdet av dagligt arbete i offentlig sektor - exploitation..... | 22        |
| 4.3.1    | Demokratins väktare.....  | 23        |
| 4.3.2    | Byråkrater i offentliga verksamheter.....                       | 24        |
| 4.3.3    | Idealtypen byråkrat.....  | 25        |
| 4.4      | Att uppnå balans.....   | 26        |
| 4.5      | Analytiskt verktyg .....  | 26        |
| <b>5</b> | <b><i>Metod</i></b> .....                                       | <b>28</b> |
| 5.1      | Urval och avgränsningar.....                                    | 28        |
| 5.2      | Datainsamling .....   | 29        |
| 5.3      | Dataanalys .....  | 31        |
| <b>6</b> | <b><i>Resultat</i></b> .....                                    | <b>33</b> |
| 6.1      | Öppna data i Göteborgs Stad .....                               | 33        |
| 6.1.1    | Arbetet startar .....   | 33        |
| 6.1.2    | Processen att öppna data.....                                   | 34        |
| 6.1.3    | Byråkraternas arbete med öppna data.....                        | 36        |
| 6.1.4    | Öppna data i politiken .....                                    | 36        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 6.1.5      | Kunskapsbrist i förvaltningen.....  | 36        |
| <b>6.2</b> | <b>Informationshantering i kommunal förvaltning .....</b>   | <b>37</b> |
| 6.2.1      | Informationshanteringsrutinerna .....   | 37        |
| 6.2.2      | Kunskapsbrist hos experterna.....   | 39        |
| 6.2.3      | Kunskapsnivå inom dataskyddslagstiftning .....  | 40        |
| <b>6.3</b> | <b>Sammanfattning.....</b>  | <b>41</b> |
| <b>7</b>   | <b><i>Analys och diskussion</i>.....</b>  | <b>42</b> |
| <b>7.1</b> | <b>Främjar yrkesgrupperna rörelse eller stabilitet? .....</b>   | <b>42</b> |
| <b>7.2</b> | <b>Använder yrkesgrupperna organisationen som ett verktyg för att nå mål, eller har organisationen ett egenvärde? .....</b> | <b>43</b> |
| <b>7.3</b> | <b>Behandlar yrkesgrupperna politiska beslut som tillfälliga eller styrande? .....</b>                                      | <b>44</b> |
| <b>7.4</b> | <b>Samverkan inom professionen eller mellan professioner och yrkesgrupper? ...</b>  | <b>45</b> |
| <b>7.5</b> | <b>Inställning till nya idéer – svag förståelse för komplexiteten eller svag förståelse för behov av utveckling? .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>8</b>   | <b><i>Slutsatser och fortsatta studier</i> .....</b>  | <b>48</b> |
| <b>9</b>   | <b><i>Referenser</i>.....</b>   | <b>49</b> |
| <b>9.1</b> | <b>Bilaga 1 - Respondentintervjuer experter .....</b>   | <b>54</b> |
| <b>9.2</b> | <b>Bilaga 2 - Informantintervjuer byråkrater .....</b>  | <b>55</b> |

# 1 Inledning

Oavsett om du stött på öppna data i förvaltningssammanhang har du med största sannolikhet nyttjat öppna data i privatlivet. Med hjälp av öppna data kan du veta när bussen kommer, om det finns någon parkeringsplats i närheten av din arbetsplats, hur luftkvaliteten ser ut i området du planerar att köpa lägenhet, vilka trafikbullernivåer där är samt vart närmsta utegym, vårdcentral och bibliotek ligger. Detta är exempel på data som Göteborgs Stad publicerat öppet och offentligt och som dagligen används av medborgare runt om i Sverige (Göteborgs Stad, 2020d). Liknande exempel finns runt om i andra kommuner och regioner i hela landet.

Öppna data är insamlad och bevarad hos förvaltningar och publicerad i syfte att skapa nytta för medborgare (Öppna data, 2020). Öppna data innebär därmed att förvaltningar delar med sig av data öppet, offentligt och kontinuerligt istället för att allmänheten ska fråga efter data. Utgångspunkten är att det inte finns något egenvärde i att förvaltningen ska bevara data (ibid.,). Data publiceras för att komma till nytta i andra sammanhang och kunna nyttjas av företag att skapa appar och andra innovativa lösningar för samhällsliga problem.

Några av de mest framgångsrika lösningarna där data från offentlig sektor används är appar för väder och kollektivtrafik. Väderapparna hämtar data från SMHI, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, vars huvudsakliga uppdrag är att genom affärsverksamhet bidra med branschpassade tjänster till näringslivet vilket kan handla om såväl energibranschen som massmedia och transportsektorn (SMHI, 2020). Myndighetens huvudsakliga uppdrag är således att serva *näringslivet* med väderdata. Det innebär att väderdata redan är insamlad, och att myndigheten också kan dela datan till allmänheten och företagare.

Inom trafikområdet samlas data in från såväl kommunala som regionala och statliga myndigheter. Trafikkontorets huvuduppdrag är att skapa attraktiva och mobila städer, Västtrafiks huvudsakliga uppdrag är att öka antalet kollektivresor i Västra Götalandsregionen, och Trafikverkets huvudsakliga uppdrag är att långsiktigt planera infrastrukturen samt att bygga och driva statliga vägar och järnvägar (Göteborgs Stad, 2020b; Västtrafik, 2020; Trafikverket; 2020). För att genomföra sina huvudsakliga uppdrag måste myndigheterna samla in mycket data. Denna kan sedan också spridas till allmänheten för ytterligare användning i skapande av

nya innovativa tjänster som till exempel var bussen är eller hur sen spårvagnen blir, eller vart det är köbildning i trafiken beroende på vart det utförs vägarbeten eller vart det skett en olycka.

Att information i offentlig sektor ska vara öppen och offentlig är en av grundstenarna i den offentliga verksamheten. Förvaltningarnas skyldighet att lämna ut allmänna handlingar återfinns också i en av Sveriges grundlagar, Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105). Förordningen antogs 1766 i syfte att skapa transparenta förvaltningar där medborgarna har möjlighet till insyn i hur deras skattemedel hanteras. Öppna data utmanar däremot rutinen för att lämna ut allmänna handlingar. Istället för att handlingar ska tillgängliggöras på begäran ska handlingarna offentliggöras direkt när det bevisligen inte innefattar någon information som är värd att skyddas. Idéen om öppna data har kommit att benämnas som offentlighetsprincipen 2.0 inom vissa myndigheter (Naturvårdsverket, 2015).

Att tillgängliggöra data löpande, istället för vid begäran, innebär stora organisatoriska förändringar. Inte minst för de yrkesroller som i sitt huvudsakliga uppdrag bedömer information som offentlig eller skyddsvärd. Dessa nya organisatoriska lösningar, till följd av teknologiska idéer, brukar benämnas disruptiv teknologi (Klang, 2008). Det innebär att den digitala utvecklingen inte bara skapar effektivisering och förbättring utan också har en omvälvande effekt på ett fenomen och hur vi känner till det (ibid.). Denna typ av teknologi kan också utmana de principer våra verksamheter är uppbyggda av, inte minst i frågan om att förhålla sig till lagstiftningen och applicera lagen på nya idéer inom digitalisering.

Ett exempel på svårigheterna med att förhålla sig till lagstiftning är förvaltningars lagring av data i molntjänster. Det vill säga online baserade IT-tjänster som tillhandahålls av tredje part istället för att lagringen sker på den egna datorn och i egna system (Internetstiftelsen, 2020). I början av 2020 anmäldes Göteborgs Stad till Justitieombudsmannen. Anmälan kom från den ideella organisationen Dataskydd.net vilka kritiserade kommunens juridiska bedömningar i frågan om att bevara förvaltningens data i molntjänster och vad detta innebär för sekretessbelagda uppgifter (Computer Sweden, 2020). Inom förvaltningarna har JO-anmälan inneburit diskussioner om huruvida förvaltningarna vet vilka uppgifter som ska skyddas och vilka lagar är det som gäller.

## 1.1 Problemformulering

Precis som i fallet där Göteborgs Stad anmälts till Justitieombudsmannen finns stark kritik mot öppna data i Sverige (Eriksson, 2019). Kritiken handlar om huruvida förvaltningarna tagit hänsyn till offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400) och om det finns det risk att förvaltningarna av misstag publicerar sekretessbelagd information eller personuppgifter som ej får röjas, eller motsatt, att förvaltningar behandlar allmänna handlingar som sekretessbelagd information och skyddar dessa felaktigt. Å andra sidan finns kritik mot att det är de byråkratiska processerna som förhindrar tillgängliggörandet av information (Eriksson, 2019). Det vill säga att den tidskrävande granskning som byråkratin utför sätter käppar i hjulet för den digitala utvecklingen som efterfrågas av medborgare och samhället i stort. Detta skapar en konflikt mellan de som värdesätter skyddande av information i verksamheten och de som värdesätter att verksamheten utvecklas.

Sverige ligger efter andra länder i internationella jämförelser i fråga om att publicera öppna data (OECD, 2018). Vid en mätning år 2018 hamnade Sverige på plats 28, av 32, i frågan om att tillgängliggöra öppna data för att bidra till innovation och utveckling. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) menar att det finns många anledningar till detta. Dels saknar Sverige nationell samordning. Dels är kunskapen inom den offentliga sektorn låg och den kultur som råder inom de offentliga förvaltningarna behöver ändras.

## 1.2 Syfte

Syftet med studien är att undersöka huruvida värdekonflikter är en orsak till att Sverige ligger bakom andra länder i frågan om öppna data. Den potentiella konflikt som undersöks är mellan de yrkesgrupper som värdesätter skyddande av information i verksamheten och de yrkesgrupper som värdesätter att verksamheten utvecklas genom öppna data. Dessutom undersöks huruvida dessa yrkesgrupper kan balansera värdet att skydda information och att utveckla verksamheten, eller om något värde är prioriterat över ett annat.

De frågor som besvaras är:

- Hur förhåller sig yrkesgrupper inom kommunal förvaltning till värdet att skydda information och värdet att utveckla verksamheten?
- På vilket sätt balanseras dessa värden när öppna data ska publiceras?

### 1.3 Disposition

Studien är disponerad i åtta kapitel. I andra kapitlet presenteras hur öppna data sett ut genom historien, hur öppna data används och vilka myter som cirkulerar om öppna data. Dessutom diskuteras öppna data som en disruptiv teknologi. I det tredje kapitlet presenteras värdekonflikter i tidigare forskning, värdekonflikten disruptiv teknologi, samt hur värdet av innovation och värdet av att skydda information tidigare studerats i den offentliga sektorn. Detta avsnitt ligger till grund för det teoretiska ramverket i kapitlet fyra. Där presenteras ambidexteritetsteorin och de två krockande logikerna innovation (exploration) och dagligt arbete (exploitation). Ambidexteritetsteorins två logiker fördjupas i form av två idealtyper: eldsjälens och byråkraten. I det femte kapitlet presenteras studiens metod, vilka urval och avgränsningar som gjorts samt hur data samlats in och analyserats. I det sjätte kapitlet presenteras studiens resultat från respektive yrkesgrupp. I det sjunde kapitlet analyseras resultatet utifrån idealtyperna i det teoretiska ramverket och verktyget. Avslutningsvis, i det åttonde kapitlet, redogörs för studiens slutsatser och hur öppna data kan studeras vidare.



## 2 Bakgrund

I detta avsnitt presenteras öppna data genom historien, vad öppna data innebär, hur data publiceras samt vilka myter om öppna data som cirkulerar i samhället. Dessutom diskuteras vilket sätt öppna data kan liknas vid en disruptiv teknologi, vilken är den organisatoriska utmaning öppna data innebär.

### 2.1 Öppna data genom historien

Öppna data omnämndes skriftligt för första gången år 1995 då amerikanska forskare inom geografi och miljöområdet argumenterade för en öppen tillgång till världens forskning (Paris Tech Review, 2013). Idéerna om öppna data kan däremot spåras tillbaka redan till innan internets födelse. Robert King Merton, en amerikansk sociolog, ville redan under 1940-talet dela med sig av sin forskning för allmänhetens bästa och argumenterade för att avskaffa licenser och avtal till fördel för forskningen och allmänhetens kunskap (ibid.). Det innebar att forskningssfären var den första att dela med sig av data långt innan det delades inom tekniken eller politiken.

År 2007 samlades en grupp internetförespråkare och aktivister i Sebastopol, norr om San Francisco, för att tillsammans ta fram ett förslag om *Open Government Data* eller öppna förvaltningsdata. Detta förslag skulle sedan presenteras för amerikanska politiker (Paris Tech Review, 2013). Det förslag gruppen tog fram antogs redan när Barack Obama valdes till president i USA år 2009. Obama skrev under sitt första år skrev ett yttrande om en mer transparent offentlig förvaltning, där en av byggstenarna handlade om öppna data. Idéerna har sedan spridits till övriga världen och däribland Sverige. År 2012, fem år efter att förslaget tagits fram i USA, fick den svenska innovationsmyndigheten Vinnova i uppdrag att ta fram en digital plattform för av öppna data (Regeringen, 2012). Under följande två år vidareutvecklades denna plattform och finns idag som öppnadata.se portalen, som är en gemensam nationell plattform för öppna data.

### 2.2 Definitionen av öppna data

Öppna data definieras som data som kan utnyttjas, vidareutnyttjas och fritt användas av vem som helst till vilket ändamål som helst (Infrastrukturdepartementet, 2019). Det innebär att data från offentliga verksamheter fritt kan publiceras och hämtas av vem som helst och användas till vad som helst. Förvaltningen får i sin tur inte ta betalt för publikationerna eller ha synpunkter

på vad det ska användas till. Förvaltningarna kan ställa få krav på motprestation. Dels kan de ställa krav på att källa till datan ska anges, det vill säga genom att till exempel hänvisa till Göteborgs Stad eller vem som publicerat datan. Dels kan de ställa krav på att datan ej får användas i kommersiella sammanhang. I övrigt ska datan vara öppen och gratis. För att data ska kunna klassas som öppna data ska följande kriterier vara uppfyllda (Lundblad m.fl., 2013):

1. Komplet - datan görs tillgänglig i så stor omfattning som möjligt
2. Primär - tillhandahållas i högsta möjliga upplösning
3. Aktuell - tillgängliggörs så snabbt som möjligt och uppdateras
4. Tillgänglig - för så många som möjligt och för så många ändamål som möjligt
5. Maskinläsbar - så att datan kan samköras med andra register
6. Fri - utan krav på betalning, eller inskränkningar i form av licensvillkor och registreringsförfaranden

Det finns flera anledningar att skilja mellan data och information. Den första förklaringen är att information är data i ett sammanhang (Computer Sweden, 2005). Det vill säga att data är till exempel invånarantal, eller huvudstäder men blir information när datan sätts i ett sammanhang och besvarar en fråga. Den andra förklaringen är att även om det är data för datorn, kan det vara information för oss. Det vill säga att meningslösa ettor och nollor för datorn, det vill säga data, kan för oss vara en hälsning från en släkting eller en konsertbiljett fylld med viktig information för oss.

### 2.3 Hur data publiceras

För att bedöma om data ska vara just *öppna* data ska innehållet först granskas och sedan kategoriseras för att avgöra vad som kan och bör publiceras för allmänheten (Lundblad m.fl., 2013). Om datan ska publiceras beror på två faktorer. Dels vad som går att publicera rent tekniskt och juridiskt. Dels vilken data som faktiskt efterfrågas.

Data kan publiceras på två sätt. Antingen kan data kontinuerligt lämnas ut från verksamhetens system via ett API, eller applikationsprogrammeringsgränssnitt, vilket kan beskrivas som en mjukvarutolk där kommunikationen går igenom. Data kan också lämnas ut i omgångar, och inte i realtid, vilket innebär att datan inte behöver något API (Lundblad m.fl., 2013). Det innebär mer manuellt arbete för verksamheten och återkommande publicering av data.

Datan som publiceras ska vara lätt att hitta och lätt att använda (Öppna Data, 2020a). För att lättare hitta rekommenderas alla svenska förvaltningar att skapa en webbsida som heter /psidata, exempelvis <http://naturvardsverket.se/psidata>. På detta sätt kan samtliga verksamheter publicera data på ett standardiserat sätt. På sidan ska också framgå vem som är ansvarig för datan, vilket ska vara en chef eller någon i ledande ställning (ibid.,).

## 2.4 Myter om öppna data

Det finns mycket kritik mot öppna data. En stor del av kritiken går däremot att avfärda med hjälp av forskning och kan istället förstås som felaktiga förståelser eller myter. Den första myten är att öppna data är en fråga för förvaltningarnas IT-avdelningar (Frick & Ainali, 2017; Janssen m.fl., 2012). Öppna data innebär ökade krav på IT-avdelningarna vad gäller att hantera servrar och andra tekniska delar inom publikation av data. Däremot är de inte ansvariga för datan som ska publiceras utan endast ansvariga för publikationen av den.

Den andra myten är att öppna data automatiskt skapar nytta (Janssen m.fl., 2012). För att nytta ska uppnås måste däremot datan också användas till något ändamål. Det kan betyda att förvaltningar öppnar upp sin data, men att datan inte är av intresse för allmänheten eller företag. I sådana fall skapas inte nytta av att data publiceras.

Den tredje myten är att publicering av data är en engångsföreteelse (Janssen m.fl., 2012). Vissa data kan publiceras en gång och därmed vara fullständig och färdigställd. I andra fall måste öppna data snarare integreras i ordinarie verksamhet för att datan ska hållas aktuell och uppdaterad. Det går därmed inte att genom ett projekt publicera öppna data och sedan bedöma arbetet som färdigställt. Arbetet kan starta genom projekt, men måste sedan bli en del av verksamheten. I annat fall finns ingen långsiktig nytta av att genomföra projekt inom öppna data om datan inte är aktuell.

Den fjärde myten är att alla kan få användning för öppna data och direkt använda den (Janssen m.fl., 2012). Öppna data kan dock kräva inläsning eller viss kunskap för att kunna förstå datan. Detta kan kräva utbildning men också tid och rätt teknik. Det är således inte direkt utläsbart för privatpersoner.

Den femte och sista myten är att öppna data leder till helt öppna förvaltningar (Janssen m.fl., 2012). Det finns risk att mer information snarare skapar mindre förståelse, mer förvirring och mindre förtroende från medborgarna. Det finns därmed en gräns för hur mycket information som bör utdelas från förvaltningarna för att skapa demokratiska och upplysta medborgare (ibid.). Detta på grund av paradoxen att mer information inte nödvändigtvis leder till mer demokratiska medborgare där fler rationella beslut fattas. Naturligtvis ska inte heller all data i offentliga verksamheter publiceras (ibid.). Det kan dock snarare förstås som en myt i andra sektorer. Ur ett förvaltningsperspektiv är detta självklart.

## 2.5 Disruptiv teknologi

Öppna data har av vissa myndigheter kommit att beskrivas som *offentlighetsprincipen 2.0* där ett innovativt sätt att dela data utmanar traditionellt utlämnande av allmänna handlingar (Naturvårdsverket, 2015). Av denna anledning kan också öppna data förstås som en disruptiv teknologi som utmanar tidigare sätt att hantera information i offentlig sektor. Det innebär att den digitala utvecklingen inte bara skapar effektivisering och förbättring utan också har en omvälvande effekt på ett fenomen och hur vi känner till det (Klang, 2008).

Trots att begreppet *disruptiv teknologi* myntades 1997 av Christensen's *The Innovators Dilemma* så sträcker sig fenomenet långt bakåt i tiden för att samhällsliga fenomen länge kretsat kring teknologisk utveckling (Klang, 2008). Länge har fenomenet varit aktuellt inom sjukvården där ny teknologi är ett krav för att möta den utveckling som medicinområdet når. Under 1900-talet handlade utvecklingen mycket om datorisering och att övergå till digitala dokument och digital kommunikation. Trots att forskningen inom teknologi ständigt utvecklas är kvarstår svårigheterna att implementera disruptiv teknologi och antalet disruptiva teknologier tycks ha ökat. Det ställer allt fler krav på organisationer som tvingas adoptera dessa nya lösningar.

Klassiska exempel av disruptiv teknologi är övergången från analoga till digitala kameror där vi inte längre framkallar foton och bevara dessa i pappersform utan istället bevarar bilder digitalt. Utvecklingen av mobil telefoni har också påverkat kameraanvändningen igen från att kräva egen hårdvara till att ingå i telefonen. Ett annat nutida exempel är hur vi tar del av musik. LP skivan, den första analoga upplagan, krävde en vinylspelare med ett begränsat antal låtar

per skiva. Denna ersattes av digitala CD-skivor som skapade möjlighet för privatpersoner att själva bränna musik, skapa egna spellistor och dessutom ta med sig musiken i bärbara spelare. CD-skivan kom i sin tur att ersättas av Spotify och andra musiktjänster som revolutionerat tidigare sätt att ta del utav musik där oändliga mängd musik är tillgängligt.

### 3 Tidigare forskning

I detta avsnitt presenteras tidigare forskning om värden och värdekonflikter, samt hur värdet att skydda information samt värdet av att utveckla offentliga verksamheter tidigare studerats. Detta avsnitt ligger till grund för det teoretiska ramverket där värdena bildar idealtyper: de yrkesgrupper som vill skydda information och de som vill utveckla verksamheten.

#### 3.1 Värdekonflikter i offentlig sektor

Studier om värdekonflikter i offentliga verksamheter har ökat kraftigt under 2000-talet (de Graaf & Van der Wal, 2010; de Graaf m.fl., 2016). I forskningen framgår varför värdekonflikter i offentliga verksamheter är så pass utbredd, samt varför offentlig verksamhet skiljer sig från privata verksamheter i så pass stor utsträckning. Framförallt beror skillnaderna på den offentliga förvaltningens inneboende konflikter och konflikterande värden (Buchanan & Mullstone, 1979; Nabatchi, 2018; de Graaf m.fl., 2016). Att värdekonflikter uppstår i offentlig verksamhet är oundvikligt och beror på att den offentliga förvaltningen är uppbyggd av en mängd värden där det inte att säga att ett värde är viktigare än något annat (ibid.). Dessutom är lagstiftningen i många fall otydlig och tvingar verksamheterna att på egen hand tolka vilket värde som ska prioriteras (Nabatchi, 2018). Särskilt svårt kan det vara i de fall där det finns förordningar som syftar till att nå flera mål där motstridigheterna mellan värdena blir än mer påtagligt. En av de mer omtalade konflikterna är mellan offentlighet, rättssäkerhet och transparens som står i konflikt mot effektivitet och produktivitet (de Graaf & Van der Wal, 2010).

En stor del av värdekonfliktforskningen handlar om balansen mellan att handla rätt och att handla på rätt sätt (de Graaf & Van der Wal, 2010). Att göra rätt, och göra rätt saker, är därmed inte samma sak. Det handlar dels om att säkerställa kvalitet i arbetet men också att verksamheten når sina mål. Det kan dock för medborgare ha liten betydelse att syssla med rätt saker om de saknar förtroende för organisationer, det vill säga att de gör saker på rätt sätt. Vilka värden offentliga verksamheter ska prioritera är det med andra ord medborgarna och allmänheten som avgör (Nabatchi, 2018, de Graaf m.fl., 2016). De offentliga värdena är därmed det som utgör en normativ konsensus om vilka rättigheter och skyldigheter medborgarna har samt vilka principer verksamheterna ska arbeta efter. De offentliga värdena skapas därmed utifrån vad allmänheten anser vara rätt handlande, och handlande på rätt sätt, inom offentliga verksamheter.

### **3.1.1 Att bemöta värdekonflikter**

Forskningen visar att det är viktigt att uppmärksamma värdekonflikter och att inte ta de för lättvindigt (de Graaf m.fl., 2016). Detta för att det finns en risk att det ofta uppstår konflikter inom offentliga verksamheter och att förvaltningarna börjar skapa rutiner för hur konflikterna ska bemötas och hanteras. Rutinmässig hantering av konflikter kan nämligen innebära likartat beslutsfattande och att samma värde fortsätter att prioriteras över andra värden. Verksamheterna kan därmed bli bra på att argumentera för sina val, och låter därmed vissa värden åter prioriteras när en liknande konflikt uppstår igen.

*Hur värdekonflikter i offentliga verksamheter ska hanteras finns inget enat svar på. Forskningen visar att det finns en rad olika förhållningssätt som organisationer använder när konflikter uppstår (de Graaf m.fl., 2016). Ett förhållningssätt vid värdekonflikter är att medvetet förbise vissa mål och värden för att gynna ett annat. Ett annat förhållningssätt är besluta att ett visst värde måste prioriteras under en viss period. Ett tredje är att balansera värdena för att försöka uppnå värdena parallellt. Att balansera värden kan däremot vara svårt eftersom det finns värden som är viktigare inom vissa yrkesroller än andra värden och att yrkesgrupper kan ha svårt att enas i balansen. Dessutom kan olika värden kan vara mer viktiga i olika skeden i offentliga verksamheter.*

### **3.1.2 Värdekonflikter till följd av disruptiv teknologi**

När begreppet "disruptiv teknologi" myntades 1997 var forskarna överens om att nybildade organisationer var bättre på att anta disruptiv teknologi än stabila etablerade organisationer (Obal, 2012). Forskningen har däremot kommit att utvecklas och menar idag att även etablerade och stabila organisationer kan lyckas bra med implementeringen förutsatt att relationerna inom organisationen är stabila och förberedda på stora omstruktureringar. Det kan däremot verka finansiellt ogynnsamt att implementera disruptiv teknologi för de organisationer som redan är etablerade och stadgade (Bower & Christensen, 1995). Mycket måste göras om, organisationsstrukturer måste brytas upp. Organisationsledare kan därmed dra förhastade slutsatser om att teknologin inte har något meningsfullt syfte i organisationen. En del av att implementera disruptiv teknologi är därmed att vara beredd på att vissa delar av organisationen kan komma att avvecklas eller ombildas och att delar av verksamhetens huvudsakliga uppgifter försvinner.

Det kan därmed på förhand vara viktigt att veta huruvida teknologin överhuvudtaget är disruptiv, det vill säga om den kommer att ha en omvälvande effekt på verksamhetens arbetssätt. Ett sätt att undersöka detta har studerats genom att undersöka vilka yrkesgrupper som motarbetar respektive stödjer projekt (Bower & Christensen, 1995). I de fall det rör sig om disruptiva teknologier är ofta tekniskt kunniga personer i organisationer snabba på att argumentera för dess nytta i organisationen. Ekonomer och personal med budgetansvar kan istället motsätta sig den nya teknologin där inte den direkta nyttan är synlig. Denna argumentation kan därför med största fördel lyftas till ledningen i organisationen. Där kan frågan vidare utforskas om de är redo för den disruptiva teknologin eller inte, samt vilka organisatoriska förändringar som krävs för att kunna genomföra förändringen i en organisation där vissa personer motsätter sig förändringen.

Ny teknologi måste dessutom undersökas för att avgöra huruvida den är lönsam att implementera i den aktuella verksamheten eller inte. Love m.fl. (2020) använder sig av frågan ”är det för bra för att vara sant?”. Det vill säga, kommer detta verkligen vara värdefullt i framtiden eller har vi en övertro till teknologin? Genom att ställa dessa frågor kan också verksamheten skapa förståelse för varför de gör som de gör när teknologin ska införas. Det finns trots det risker med att implementera nya tekniska lösningar och ändra verksamhetens arbetssätt som följd (Obal, 2012). Å andra sidan visar forskningen också att den *faktiska* lönsamheten inte är betydande för verksamhetens tillit om förändringen inte *upplevs* som lönsam, nyttosam och användbar. En implementering kan därmed bli lyckad om den nya teknologin upplevs som värdefull.

Det finns samtidigt fördelar med att inte implementera en disruptiv teknologi för snabbt. En strategi, som kan vara explicit, är att vänta på goda exempel eller *second to invent* (Bower och Christensen, 1995). Genom att inte vara först kan misstag visa sig, vilka också kan undvikas vid ett andra försök. Ett exempel från den offentliga sektorn är handlägggarroboten inom socialtjänsten i Trelleborgs Kommun som infördes 2015 (Trelleborgs Kommun, 2017). Handlägggarroboten innebar ett förändrat arbetssätt där handläggningen blev automatiserad och förkortade handläggningstiden från 7–9 dagar, till 24 timmar. Det förändrade arbetssättet medförde stor osäkerhet vilket ledde till att en stor andel tjänstemän inom socialtjänsten sade upp sig. Idéen kom dock att bli lyckad och sprida sig till andra kommuner. Vinnova bidrog år



2016 med 1,3 miljoner kronor för att utveckla Trelleborgsmodellen i 10–15 andra kommuner (Vinnova, 2016). Dessa kommuner kunde då undvika samma misstag som gjorts i Trelleborg, och få en än mer enkel implementering av handlägggarroboten.

Att balansera värden är ett komplext uppdrag inte minst för ledningen i organisationer (Uhl-Bien, 2018). Stabila och etablerade organisationer har ofta ett inbyggt motstånd till nya idéer och är skickliga på att avvisa dessa. Det krävs därmed starkt ledarskap för att leda förändring. Ledare inom organisationer måste såväl uppmärksamma konflikten och dessutom hantera den. Det innebär att ledare inte bara kan invänta innovativa idéer som enkelt får genomslag i organisationen och som är lätta att implementera. I vissa fall där logikerna krockar måste ledare underlätta den adaptiva processen genom att skapa utrymme för konflikter och tid för organisationen att anpassa sig. Det finns dessutom forskning som visar att värdekonflikterna minskar om organisationen kollektivt ökar sin förståelse för respektive värde snarare än att respektive yrkesgrupp förbättrar kunskapen inom sitt eget ansvarsområde (Aparna m.fl., 2018). Det vill säga att yrkesgrupperna skapar kunskap om den andra yrkesgruppens expertis, för att få större förståelse för varför de förespråkar det värdet de gör.

### 3.2 Värdet av att skydda information

Som nämnt i inledningen har den offentliga sektorn enorma mängder data. I offentlig sektor finns data om när bussen kommer, om det finns någon parkeringsplats i närheten av arbetsplatsen, hur luftkvaliteten ser ut, vilka trafikbullernivåer det är samt vart närmsta utegym, vårdcentral och bibliotek ligger (Göteborgs Stad, 2020d). Däremot finns information som allmänheten *inte* har rätt att ta del av. Skyddandet av information finns därmed författat i såväl offentlighets- och sekretesslagstiftningen och dataskyddslagstiftningen.

I lagen om offentlighet- och sekretess finns ett antal intressen som ska skyddas. Det handlar dels om information som ska skyddas för det allmänna intresset, det vill säga information som kan innebära risk för rikets säkerhet, ökad brottslighet, eller skada på djur- och växtarter (SFS 2009:400). Dels finns information om den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden som ska skyddas. Värdet att skydda viss information från allmänheten är därmed författat i lag och informationen måste därför skyddas av förvaltningarna.

År 2018 infördes dessutom den nya GDPR-lagen eller *General Data Protection Regulation*. Lagen skyddar enskildas grundläggande rättigheter och friheter och rätt att skydda personuppgifter (Datainspektionen, 2020). GDPR är antagen över hela Europa för att kunna bidra med en likvärdig behandling av personuppgifter för samtliga europamedlemmar. Den stora skillnaden i den nya lagen, mot den gamla personuppgiftslagen, är att personer måste göra informerade beslut innan deras personuppgifter samlas in. Det vill säga att de måste godkänna eller inte godkänna insamlingen av personuppgifter (Laybats & Davies, 2018). Dessutom kan den enskilda när som helst återta sitt godkännande.

Att återta alla personuppgifter är däremot inte en enkel uppgift med tanke på hur många ställen organisationer har bevarar information, såväl digitalt som på papper. Däremot ska denna rätt finnas. Det finns dock forskare som beskriver det krävs mer forskning om hur denna rätt ska kunna utövas och på vilket sätt vi faktiskt bevarar den data som vi menar ska kunna förkastas vid begäran (Greengard, 2018). GDPR har därmed inburit en konflikt mellan data som möjliggörande för företagsamhet samt de grundläggande fri- och rättigheter individen har i sina personuppgifter.

### 3.3 Värdet att utveckla verksamheten

Det är viktigt att poängtera att innovation i offentlig sektor inte betyder omotiverad implementering av moderna idéer eller att efterfrågan på en ny teknik är hög. I offentlig sektor kan innovation istället innebära att hitta nya lösningar på existerande problem och innovation för att utveckla processer som uttalat fungerar dåligt i organisationen (Demircioglu & Audretsch, 2017; Innovationsrådet, 2020). Detta är framförallt viktigt i tider av demografiska förändringar där antalet äldre ökar och det finns allt färre i arbetsför ålder (Digitaliseringsrådet, 2018). Innovation kan vara viktigt för att hålla en hög grad av service i svenska offentliga verksamheter.

Studier om innovation i offentlig sektor kan beskrivas som ett någorlunda nytt forskningsområde (Nählinger & Fogelberg Eriksson, 2019). Detta beror inte på att frågan är inaktuell utan snarare om att innovation i offentlig sektor har visats svårt att mäta och definiera (Demircioglu & Audretsch, 2017). Innovationsforskningen om den offentliga sektorn är kraftigt inspirerad av hur privata företag och industrier studeras varför det kan vara svårt att definiera vad innovation egentligen innebär för offentliga verksamheter (Nählinger & Fogelberg

Eriksson, 2019). De stora skillnaderna som identifierats mellan privat- och offentlig innovation är två. Dels handlar innovation i offentlig sektor om service, inte om varor (ibid.,). Dels är det svårt att direkt översätta idéer från den privata marknaden till offentlig sektor. Det kan dessutom vara svårare att i offentliga verksamheter genomföra innovativa förändringar då det kräver beslutsfattande inte bara av ledningen, utan också politiskt (Kromidha & Córdoba-Pachón, 2017).

## 4 Teoretiskt ramverk

Det teoretiska ramverket utgår ifrån March (1991) teori om organisatorisk ambidexteritetsteori, om organisationers förmåga att hantera de två till synes krockande logikerna innovation (eng. exploration) och dagligt arbete (eng. exploitation), samt att balansera dessa värden vilket enligt ambidexteritetsteorin är en förutsättning för framgångsrika organisationer. Teorin kompletteras med två idealtyper: eldsjälén och byråkraten. Dessa idealtyper härstammar från Roche och Sachs (1955) studier av idealtyper inom sociala rörelser. Idealtyperna bildar tillsammans med ambidexteritetsteorin ett analytiskt verktyg.

### 4.1 Organisatorisk ambidexteritet

Ambidexteritet betyder *tvåhandsamhet* eller, inom organisationsteori förmågan att hantera krockande logiker och att ta hänsyn till logikerna parallellt (March, 1991). Begreppet började användas inom organisationsteorin år 1991 i March studie om *exploration and exploitation theory*. March (1991) definierar innovativa aktiviteter (eng. exploration) som att hitta nya rutiner med knappa resurser och undersöka om det finns bättre sätt att utföra en uppgift på. Det bromsar hastigheten på hur vi utför något idag, men kan om innovationen är lyckad skapa mer effektiva organisationer i framtiden. Det är ett riskfyllt och utmanande värde. Det dagliga arbetet (eng. exploitation) definierar March som förmågan att utnyttja den kunskap som redan existerar i organisationen samt förbättra de aktiviteter som redan sker. Det är därmed mindre riskabelt, billigare och kan innebära att de processer organisationen redan har förbättrats.

Historiskt inom forskningsvärlden har värdena inom amidexteritetsteorin, innovation och dagligt arbete, kommit att beskrivas som omöjligt att uppnås simultant inom en organisation. March (1991) var däremot den första att hävda att detta inte är en omöjlighet, utan snarare en förutsättning för organisationens överlevnad och möjlighet att behålla sitt förtroende och sina konkurrensfördelar (March, 1991). Sedan March artikel publicerades är området frekvent studerat och studien har replikerats inom många olika områden och fält. Forskningen visar att vid för stort fokus på utveckling och innovation, på bekostnad av det dagliga arbetet, riskerar organisationen stora kostnader om innovationsidén inte skulle lyckas. Å andra sidan kan en organisation som helt utesluter innovation och utveckling komma att förlora konkurrensfördelar och förtroende i jämförelse med andra organisationer som utvecklas i takt med sin samtid. Organisationer måste därmed dels utföra sitt dagliga arbete med hög kvalitet, och samtidigt

utforska och utvecklas med sin samtid. Organisatorisk ambidexteritet har därmed kommit att förstås som en svår, men samtidigt nödvändig avvägning för organisationer att göra.

De två värdena, innovation och dagligt arbete, prioriteras traditionellt av olika yrkesgrupper inom offentlig verksamhet, se tabell 1. Nedan fortsätter diskussionen om vilka yrkesgrupper som generellt försvarar vardera värde.

| <b>Värdet av innovation</b> | <b>Värdet av det dagliga arbetet</b> |
|-----------------------------|--------------------------------------|
| Eldsjälar                   | Byråkrater                           |

Tabell 1.

## 4.2 Värdet av innovation - exploration

March (1991) definierar innovativa aktiviteter (exploration) som att hitta nya rutiner med knappa resurser och undersöka om det finns bättre sätt att utföra en uppgift på. Det bromsar hastigheten på hur vi utför något idag, men kan om innovationen är lyckad skapa mer effektivitet i framtiden. Det är ett riskfyllt och utmanande värde. Att bedriva utvecklingsarbete ingår därför inte i alla yrkesroller och alla uppdrag inom förvaltningen.

### 4.2.1 Professioner inom offentliga verksamheter

De yrkesgrupper som driver utvecklingsarbete tenderar därmed att inneha en professionell roll i organisationen med stor autonomi där stort utrymme finns att fatta självständiga beslut (Brante, 2009). Värdet av innovation kan därmed förstås som ett värde som värnas om från professionella i förvaltningar.

Andrew Abbott (1988) beskriver professioner genom ett antal kännetecken. Professioner har stort utrymme att fatta självständiga beslut, vilket bidrar till goda förutsättningar att driva utvecklingsarbete och rörelse. Deras profession är baserad på vetenskaplig forskning, där universitets- och högskoleutbildning fungerar som ett inträde till professionella yrken. Professionerna är indelade i yrkes- och specialistområden där de ska följa vissa etiska koder. Det ligger dessutom i professioners natur att försvara sin ställning mot omvärldens förändringar (ibid.). Framgångsrika professioner lyckas därför också försvara sin autonomi mot förändringar av professionen.

Professioner behöver därmed inte vara oroliga för stora organisatoriska förändringar, utan kan i större utsträckning än andra yrkesgrupper försvara sin funktion i organisationen (Abbott, 1988). Det kan också innebära att starka professioner i större utsträckning främjar förändring, då de vet att deras yrkesroll inte kommer att påverkas av detta. Att en profession har stort utrymme att fatta självständiga beslut bidrar också till goda förutsättningar att driva utvecklingsarbete och rörelse. Utrymmet att kunna driva utveckling kan dessutom föda goda idéer i sig, där utrymmet skapar goda förutsättningar för kreativitet och är fritt från ramar (Demircioglu & Audretsch, 2017).

#### **4.2.2 Utmanande av professionsteorin**

Det finns däremot ytterligheter inom professioner som utmanar de professionella logikerna om starkt sammanhållna grupper med stor autonomi. Roche och Sachs (1955) beskriver dessa personer som entusiaster eller eldsjälar. Eldsjälen kan beskrivas som individualist som arbetar i enlighet med sin passion (Roche och Sachs, 1955). Dessa personer söker ofta rörelse i organisationen och vill styra mot verksamhetens uppsatta principer. Eldsjälar ser organisationen som ett verktyg att nå nytta, och inte organisationens verksamhet som nyttosam i sig. De politiska besluten kan eldsjälen behandla som rent tillfälliga om besluten inte stämmer överens med dennes egen uppfattning om bästa lösning, snarare än att anpassa sitt arbetssätt efter rådande politisk inriktning. Eldsjälen samlar dessutom personer i grupper där delad ideologisk synpunkt råder. Det vill säga de personer som har samma syn på ett fenomen som eldsjälen och vill styra utvecklingen åt samma håll.

Eldsjälen kan på flera sätt ha negativ inverkan på organisationen (Roche och Sachs, 1955). Dels för att denne kan bli överdrivet följsam till sina idéer och därmed lyfter upp sig själv i organisationen, oavsett vilken framgång denna har haft. Dessutom kan eldsjälen oförmåga att kompromissa innebära att få vill ansluta sig till eldsjälen idéer. De kan dessutom, om de blir för insnövade på sin idé, tappa förståelse för hur komplexa problemen är. Detta påverkar inte bara den enskilda eldsjälen, utan också hela organisationen i fråga om trovärdighet. Fördelen är dock att eldsjälen bidrar med en övertygelse som kan effektivisera hela organisationen.

Eldsjälen kan därmed förstås som en ytterlighet inom professionsteorin. Eldsjälen har i enlighet med professionerna autonomi att driva förändring och stort utrymme att självständigt fatta beslut inom organisationen (Abbott, 1988). Det ligger också i eldsjälen natur att försvara sin

ställning mot omvärldens förändringar. Dessutom har denne stor kompetens inom sitt område och delar gärna kunskap med likasinnade. Däremot har eldsjäl en individuell drivkraft som drivs av en egen passion, vilket inte är ett kriterium för en att ingå i en professionell yrkesgrupp. Det är snarare en ytterlighet inom professionsteorin där enskilda individer kan visa på eldsjälskriterierna.

### 4.2.3 Idealtypen eldsjäl

Idealtypen eldsjäl är en ytterlighet i organisatoriskt förändringsarbete. Eldsjälen vill främja rörelse i organisationen, använda organisationen som ett verktyg att uppnå de mål de satt upp, behandlar politiska beslut som tillfälliga styrmedel för hur deras idéer antingen under en period gynnas eller missgynnas samt undanbeder varierande synsätt på fenomen i organisationen och samverkar därför gärna inom professionen. En av eldsjälen brister är att denne är något godtrogen och kan ha en bristande förståelse för komplexitet i problem. Se samlade nyckelord nedan i tabell 2.

|                                    | Värdet av innovation (eldsjälar)            |
|------------------------------------|---|
| <b>Uppdrag att främja</b>          | Rörelse                                     |
| <b>Organisationens aktiviteter</b> | Verktyg                                     |
| <b>Syn på politiska beslut</b>     | Tillfälliga                                 |
| <b>Samverkan</b>                   | Inom professionen                           |
| <b>Inställning till nya idéer</b>  | Svag förståelse för komplexiteten i problem |

Tabell 2

### 4.3 Värdet av dagligt arbete i offentlig sektor - exploitation

March (1991) definierar det dagliga arbetet (exploitation) som organisationers förmåga att utnyttja kunskap som redan existerar i organisationen och förbättra de aktiviteter som redan utförs. Det är därmed mindre riskabelt, billigare och kan innebära att organisationen förbättrar redan existerande processer. Till skillnad från de som driver förändringsarbete finns de som ska ta ansvar för det dagliga arbetet och att utföra organisationens huvuduppdrag. Värdet av dagligt

arbete kan därmed förstås som ett värde som värnas om från de som i större utsträckning bedriver förvaltningens huvudsakliga uppdrag att utföra service gentemot medborgaren.

#### 4.3.1 Demokratins väktare

Yrkesgrupper inom offentliga verksamheter har olika stort utrymme att driva utvecklingsarbete. Byråkrater, eller demokratiska väktare som Lundquist (1998) beskriver rollen, har i uppdrag att försvara förvaltningens huvudsakliga uppgifter och hur de utför det, det vill säga det *offentliga etoset*. Förvaltningarnas offentliga etos är en uppsättning av värden som ska styra den offentliga verksamheten. Värdena kan delas upp i två kategorier: demokrativärden och ekonomivärden. Se tabell 3.

| Demokrativärden                                   | Ekonomivärden   |
|---|---|
| Politisk demokrati, rättssäkerhet, offentlig etik | Funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet, produktivitet |

Tabell 3

Att dessa värden är uppfyllda när beslut fattas menar Lundquist (1998) är en förutsättning för att demokratins kvalitet ska bevaras. Han argumenterar dock för att ekonomiska värden under New Public Management vågen kommit att förstärkas. Att logiker lånats in från den privata sektorn i syfte att uppfylla dessa värden inom offentlig förvaltning (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet, produktivitet) och i förlängningen öka effektiviteten. Att dessa logiker förstärkts har dock kommit att innebära att de demokratiska värdena åsidosatts inom förvaltningarna.

Med denna bakgrund försvarar Lundquist tjänstemannarollens särställning i den offentliga förvaltningen. Tjänstemannen ska inte betraktas som anställd likt andra yrkesroller, utan med en särskild ställning i samhället med ansvar för rättvisa och med en strävan mot gemensam godhet (Lundquist, 1998). Det ingår därför i tjänstemannarollen att vara uppmärksam på när kollegor eller överordnade fattar beslut som inte är i enlighet med det offentliga etoset. Det krävs därmed högt ämbetessmannacourage hos de offentliga tjänstemännen för att kunna verka som demokratins väktare, det vill säga genom visselblåsning och att åberopa yttrande- och



meddelarfriheten i sitt arbete. Lundquist lyfter däremot fram tjänstemännen som en förutsättning för att förvaltningen ska kunna bemöta medborgarnas krav (Lundquist, 1998).

För att anställa rätt tjänstemän krävs därmed inte bara att personen har rätt utbildning och rätt personliga egenskaper (Lundquist, 1998). Det finns dessutom krav på att tjänstemannen har en inneboende förståelse för etiska avvägningar och ett ansvarstagande i att fatta beslut å förvaltningens räkning som påverkar enskilda medborgare. Dessutom bör en inneboende etisk förståelse finnas för att kunna reagera på när förvaltningen inte handlar enligt det offentliga etoset.

#### **4.3.2 Byråkrater i offentliga verksamheter**

Byråkraten är därmed den andra idealtypen och den andra ytterligheten i offentliga verksamheter. Byråkraten är, till skillnad från eldsjälens, förespråkare av stabilitet och transparens (Roche och Sachs, 1955). Byråkraten förhåller sig dessutom till politiska beslut och värnar om dessa beslut och verkställer enligt den politiska ordningen. Strävan efter transparens synliggörs också genom att byråkraten välkomnar varierade synsätt i organisationer och förespråkar att olika perspektiv förs fram i utvecklandet av organisationen och samverkar därmed mellan yrkesgrupperna. Byråkraten finner också sin yrkesmässiga identitet i organisationen och kan därför motsätta sig förändringar som innebär att identiteten kan komma att rubbas. Byråkraten har också till uppgift att stoppa de som har för många idéer och för många åsikter. De ska motverka oförutsägbarhet. Istället värdesätter de hårt arbete, som sker välarbetat och med största respekt för att beslutsfattande går i en hierarkisk ordning. De är kollektivistiska.

I konflikten mellan eldsjälens och byråkraten tenderar sympatierna att förefalla byråkraten som måste hantera eldsjälens (Roche och Sachs, 1955). Däremot har byråkraten också brister att ta hänsyn till i organisationer. Att identifiera sig starkt med organisationen kan innebära att alla typer av förändringar ses som risker. Att all verksamhet ska ske utan personliga avvägningar kan också göra att arbetet sker på löpande band till skillnad från eldsjälens som lägger sin själ i arbetet. Det finns också en risk att byråkraten har för mycket fokus på att allt inom organisationen ska gå till på ett visst sätt och tappar perspektivet om att saker och ting behöver utvecklas.

Med byråkraternas huvudsakliga uppdrag i offentliga verksamheter, att försvara det offentliga etoset, finns inte samma möjlighet att själva bestämma riktningen på sitt arbete (Abbott, 1988; Lundquist, 1998). De hamnar snarare i en försvarsställning mot yttre omständigheter (Abbott, 1988). De kan därför i detta sammanhang snarare beskrivas som en yrkesgrupp, än en profession. Dels fungerar universitets- och högskoleutbildning som ett inträde till professionella yrken. Alla byråkrater är inte högskoleutbildade, och inte heller de som är utbildade är utbildade i samma ämne. De ska dessutom vara indelade i yrkes- och specialistområden. Inom yrkesgruppen byråkrater är det dock endast det offentliga etoset som är den gemensamma nämnaren (Lundquist, 1998). I övrigt kan de vara utbildade inom flera områden, ha olika yrkestitlar och verka inom olika enheter i verksamheten. Dessutom ska professionella grupper vara slutna, med begränsad tillgång att vara med (Abbott, 1988). Det är inte heller aktuellt för yrkesgruppen byråkrater där de inom offentliga verksamheter är många, och verkar inom flera olika sakområden.

#### 4.3.3 Idealtypen byråkrat

Idealtypen byråkrat är den andra ytterligheten i organisatoriskt förändringsarbete. Byråkraten vill främja stabilitet i organisationen, menar att det finns ett egenvärde i det uppdrag organisationen utgör, de behandlar politiska beslut som styrande för verksamheten och de uppmuntrar till varierade synsätt i organisationen. En av byråkratens brister är att denne kan ha en bristande förståelse för att verksamheten behöver utvecklas och att arbetssätt behöver omarbetas. Se sammanfattning i nyckelord i tabell 4 nedan.

|                                    | <b>Värdet av det dagliga arbetet (byråkrater)</b> |
|------------------------------------|---|
| <b>Uppdrag att främja</b>          | Stabilitet  |
| <b>Organisationens aktiviteter</b> | Egenvärde   |
| <b>Syn på politiska beslut</b>     | Styrande  |
| <b>Samverkan</b>                   | Mellan professioner och yrkesgrupper              |
| <b>Inställning till nya idéer</b>  | Svag förståelse för behov av utveckling           |

Tabell 4

#### 4.4 Att uppnå balans

*“While the enthusiast is out exploring the nature of the cosmos, the bureaucrat is repairing the mimeograph machine; yet, who will deny that a well-working mimeograph is as essential as correct doctrine to the effective operation of a social movement?”* (Roche och Sachs, 1955).

Värdekonflikter har sällan en vinnare. Även i detta fall behövs båda värdena inom en organisation, i enlighet med ambidexteritetsteorin, för att nå en balans av såväl innovation och utforskande av nya möjligheter som utförande av det dagliga arbetet. Oavsett om byråkratens argument mot eldsjälens om att denne är otålig, känslös och inskränkt i sina egna idéer, och eldsjälens ser byråkraten som skygg, principiös och känslökall, fyller konflikten ett värde. Förändringar i denna relation kommer att ske med såväl dynamik som stabilitet (Roche och Sachs, 1955).

#### 4.5 Analytiskt verktyg

Utgångspunkten i studien är att undersöka om organisatorisk ambidexteritet återfinns inom öppna data implementering och införandet av disruptiv teknologi i kommunala förvaltningar. Detta genom att undersöka hur värdet av innovation och värdet av dagligt arbete förhåller sig till varandra, samt hur de kan balanseras. I analysen används därför organisatorisk ambidexteritetsteori för att undersöka om yrkesgrupper som förespråkar värdet av innovation och värdet av det dagliga arbetet återfinns inom kommunal förvaltning samt om dessa yrkesgrupper, och värdena de förespråkar, står i konflikt mot varandra eller om de kan balanseras.

Nedan är respektive idealtyp definierad utifrån de nyckelord som presenterats i teorin. Se tabell 5. Dessa kommer i analysen att användas för att avgöra vilket värde som prioriteras vid arbetet med öppna data, av vilka yrkesgrupper, och hur de förhåller sig till varandra. Dessutom kan svar ges om huruvida värdena är i balans eller om något av värdena prioriteras högre respektive lägre.

|                                    | <b>Värdet av innovation<br/>(eldsjälar)</b> | <b>Värdet av det dagliga<br/>arbetet (byråkrater)</b> |
|------------------------------------|---|---|
| <b>Uppdrag att främja</b>          | Rörelse                                     | Stabilitet  |
| <b>Organisationens aktiviteter</b> | Verktyg                                     | Egenvärde   |
| <b>Syn på politiska beslut</b>     | Tillfälliga                                 | Styrande  |
| <b>Samverkan</b>                   | Inom professionen                           | Mellan professioner och yrkesgrupper                  |
| <b>Inställning till nya idéer</b>  | Svag förståelse för komplexiteten i problem | Svag förståelse för behov av utveckling               |

Tabell 5

Det är viktigt att poängtera att individer kan inneha egenskaper från respektive idealtyp, alternativt agera olika i olika situationer (Roche och Sachs, 1955). Idealtyperna har däremot i tidigare studier visat sig återfinnas inom olika yrkesgrupper i sociala rörelser och organisatoriskt förändringsarbete och är därmed ett sätt att förstå hur olika yrkesgrupper agerar vid förändring.

## 5 Metod

I detta avsnitt presenteras de urval och avgränsningar som gjorts för att besvara frågorna om värdekonflikter vid arbete med öppna data. Därefter presenteras hur insamlingen av data skett, samt på vilket sätt materialet sedan analyserats med hjälp av det analytiska verktyget som presenterades i avsnittet ovan.

### 5.1 Urval och avgränsningar

I studien har tre förvaltningar studerats: Miljöförvaltningen, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret. Att avgränsa vilka verksamheter som ska undersökas i denna uppsats kan vid en första anblick verka svårt med tanke på hur många offentliga verksamheter som finns i Sverige. Däremot blir frågan lättare med tanke på att relativt få förvaltningar genomfört ett omfattande arbete med öppna data eller för den delen ens öppnat upp sina första datamängder. För undersöka förvaltningarnas förhållningssätt till att arbeta med öppna data krävs därmed att förvaltningar där arbetet startat undersöks. I annat fall går det inte att undersöka hur yrkesrollerna förhåller sig till respektive värde vid implementering av öppna data.

De verksamheter som undersökts är av liknande karaktär, det vill säga förvaltningar med en jämförelsevis liten mängd personuppgifter och sekretessbelagd information. Konflikterna om öppna data kan däremot komma att bli än mer intressant att undersöka vid förvaltningar med mer känslig information, till exempel sjukvården eller socialtjänsten. Detta går dock inte att undersöka i detta skede då dessa förvaltningar inte börjat sitt arbete med öppna data.

Att denna studie utgår ifrån förvaltningar inom Göteborgs Stad kan motiveras på flera sätt. Att studera en kommun innebär att det finns flera kommunala förvaltningar på lokal nivå, till skillnad från regioner och nationellt där diskussionen sker på mer strategisk nivå. Därmed kan skillnader och likheter uppmärksammas mellan förvaltningarna och fler generaliseringar kan göras. Dessutom har större kommuner kommit längre i arbetet med öppna data vilket kan förklaras genom central samordning med kompetenta personer inom sakfrågan, vilket inte alla kommuner har resurser till. I Göteborgs Stad samordnas öppna data av konsument- och medborgarservice och en utvecklingsledare inom digital service (Business Region Göteborg, 2017). Göteborgs Stad är också ett intressant exempel då de är långt ifrån ledande inom öppna data i världen, men ändå tagit ett samlat grepp om frågan för att driva utveckling (ibid.,). Därav

blir det än mer intressant att undersöka huruvida värdekonflikter inom de kommunala förvaltningarna har någon inverkan på den långsamma utvecklingen.

Urvalet av intervjupersoner har gjorts genom *most-likely* metoden, det vill säga att vi förutsätter att de fall som studeras kommer att utveckla ambidexteritetsteorin (Esaiasson m.fl., 2017). Kan inte urvalet i denna studie visa på att ambidexteritet inom arbetet med öppna data är det inte heller troligt att något annat studerat fall gör det. Detta för att det är mest troligt att det är dessa yrkesroller som kan visa på konflikten mellan värdet att skydda information och värdet att utveckla verksamheten.

I studien har fyra öppna data experter och fyra byråkrater intervjuats. Experterna inom öppna data, som är intervjuade för att undersöka värdet av utveckling, har tillkänna gjort sig själva genom media och artiklar om öppna data på Göteborgs Stads hemsida. Dessutom har dessa genom kontakt med förvaltningsbrevlådan, det vill säga förvaltningens gemensamma mail, angivit sig vara ansvariga för frågan i respektive förvaltning. Byråkraterna, som är intervjuade för att undersöka värdet av att skydda information, har blivit förfrågade på olika sätt. Två byråkrater ansåg en expert vara lämpliga att intervjua på grund av dess kunnsighet inom informationshantering. En byråkrat fick förfrågan genom förvaltningsbrevlådan baserat på ett förslag från experten i samma förvaltning, som rekommenderat ett verksamhetsområde där informationsgranskning inför öppna data var långtgående. Den sista byråkraten fick förfrågan direkt till sin mail på grund av egen kännedom att denne har god erfarenhet av informationshantering i förvaltningen.

## 5.2 Datainsamling

Två yrkesgrupper har intervjuats: personer som driver arbetet med öppna data i respektive förvaltning, samt personer som är ansvariga för att klassificera och bedöma huruvida information inom förvaltningarna ska skyddas eller är allmänna. De som driver arbetet i förvaltningarna, det vill säga strateger, chefer och projektledare, benämns i studien som experter eftersom de utgett sig för att vara ansvariga för öppna data på respektive förvaltning. I studien har fyra experter intervjuats. Personerna som är ansvariga för att klassificera och bedöma information benämns som byråkrater i studien. Huruvida de är idealtypiska byråkraten kommer dock studien att utvisa. I studien har fyra byråkrater intervjuats. Intervjuerna med

experterna ägde rum vid möte på respektive förvaltning och varade i cirka en timme. Intervjuerna med byråkraterna skedde över telefon och varade i cirka en halvtimme.

Intervjuerna med experterna och byråkraterna var konstruerade på olika sätt. Samtalen med experterna utgör respondentundersökningar eftersom svarspersonerna är studieobjekten i studien (Esaiasson m.fl, 2017). Experterna har intervjuats genom samtalsintervjuer där samtalen förts med vissa förutbestämda frågor, se bilaga 1. Frågorna formulerades väl medvetandes om att experterna redan har en historia att dela med sig av om hur de arbetat med öppna data i organisationen. I de fall experterna inte själva berättade det som fanns med i det framtagna frågeformuläret ställdes dessa frågor i slutet av intervjun. Anledningen till att frågorna inte var helt förutbestämda var att undersöka vilka frågor som experterna själva valde att lyfta (ibid.,). Detta för att samtalsintervjuer kan ge oväntade svar och information. Avsikten var därmed inte att se frekvenser och antal, utan att synliggöra fenomen och hur det artar sig i de olika förvaltningarna.

Efter intervjuerna med experterna genomfördes informantundersökningar med byråkraterna. Inför dessa intervjuer meddelades däremot *inte* ämnet öppna data vilket var ett medvetet metodologiskt val. Dessa personer är så kallade "sanningssägare" med syftet att förklara hur arbetet med informationshantering de facto ser ut (Esaiasson m.fl., 2017). De är vittnen för vad som sker inom organisationen när information hanteras. Det innebär att samma frågor inte behövde ställas till samtliga informanter, utan bilden breddades bäst när alla fick berätta om sitt arbete i den byråkratiska processen och vilka frågor som uppstår gällande lagstiftning och delaktighet i organisationens utvecklingsarbete, se bilaga 2. I slutet på intervjuerna med byråkraterna ställdes frågan om öppna data. Detta för att undersöka huruvida de varit inblandade i implementeringsarbetet av öppna data utan att låta det färga svaren i hela intervjun. Detta beslut medförde att informanterna i större utsträckning använde sig av ord och förklaringar de i sitt vardagliga arbete använder, snarare än att färgas av öppna datas betydelse för verksamheten. Syftet med dessa intervjuer var därmed att skapa en bild av hur händelseförloppet inom informationshantering ser ut i byråkratiska verksamheter.

Intervjumaterialet transkriberades till 50 sidor material och exporterades till Atlas, vilket är ett kodnings- och kategoriseringsverktyg. Initialt delades materialet upp i två kategorier: värdet att

utveckla verksamheten och värdet att skydda information. Därefter delades materialet i de fem kategorier som utgör studiens analysverktyg.

Byråkraternas upplevelse om informationshantering har kompletterats med sekundärdata från rapporter om dataskyddsförordningen Göteborgs Stad färdigställde våren 2020. Denna data är insamlad av dataskyddsombud inom Göteborgs Stad och visar på förvaltningarnas informationshantering i enlighet med dataskyddslagstiftning och förvaltningens risk att drabbas av personuppgiftsincidenter. Fördelen med att använda sekundärdata är flera. Dels är insamling tidskrävande och i detta fall omotiverad då svaren redan finns att hämta. Dels för att svarsfrekvensen med största sannolikhet är större då undersökningen sker av staden själv. Detta bekräftas genom rapporternas svarsfrekvens på 207 respondenter (178 medarbetare och 27 chefer) på Stadsbyggnadskontoret och 127 respondenter (99 medarbetare och 27 chefer) på Trafikkontoret. I Trafikkontorets rapport framgår att de bedömer svarsfrekvensen som låg med en svarsfrekvens på 45%. Då resultaten i respektive förvaltning visar på samma problematik och resultat bedöms däremot resultatet som rättvisande och trovärdigt. Miljöförvaltningens rapport är dock inte färdigställd vid tiden av denna studie. Med samma argument som presenterats ovan, om att förvaltningarna visar på samma problematik, anses inte heller detta problematiskt.

### 5.3 Dataanalys

Eftersom studien syftar till att visa värdekonflikter mellan yrkesgrupper, och inte mellan förvaltningar, är resultatet i studien baserat på de yrkesverksammans upplevelse och inte på förvaltningens i stort. Det vill säga att den samlade bilden från experterna jämförs, och den samlade bilden från byråkraterna jämförs. I resultat framgår därför inte vilken förvaltning som har givit vilket svar, utan svaren är baserade på yrkesgrupper.

De modeller om processen att öppna data som är framtagna i resultatet är tolkningar från intervjuerna om hur processen inom respektive förvaltning har gått till. Huruvida processen egentligen sker på något annat sätt, eller om tolkningen är felaktig låter sig däremot vara osagt. Att beskriva processen kan däremot vara nödvändigt för att i någon mån få en bild av hur olika processer ser ut i de olika förvaltningar.



I studien analyseras resultatet med det analytiska verktyget som presenterades i det teoretiska ramverket. Där analyseras varje kategori för sig och huruvida de två yrkesgrupperna experter och byråkrater agerar enligt de två idealtyperna. Sedan jämförs de olika uppfattningarna under respektive kategori för att undersöka vilka yrkesgrupper som prioriterar eller bortprioriterar värdena. På detta sätt kan frågeställningen besvaras på vilket sätt yrkesgrupperna inom kommunal förvaltning förhåller sig mellan värdet att skydda information och värdet att utveckla verksamheten, samt på vilket sätt dessa värden kan balanseras när öppna data implementeras.

## 6 Resultat

I resultatet presenteras det empiriska material som framkommit av intervjuerna. De frågor som besvaras är:

- Hur förhåller sig yrkesgrupper inom kommunal förvaltning mellan värdet att skydda information och värdet att utveckla verksamheten?
- På vilket sätt balanseras dessa värden när öppna data ska publiceras?

### 6.1 Öppna data i Göteborgs Stad

I denna del presenteras hur arbetet med öppna data startade i Göteborgs Stad, hur processen ser ut, vilka yrkesgrupper som är involverade i arbetet, hur politikerna förhåller sig till öppna data samt vilken kunskapsbrist som råder gällande öppna data i Göteborgs Stad.

#### 6.1.1 Arbetet startar

Experterna är överens om att arbetet går långsamt i staden, men är samtidigt positiva till de framgångar de uppnått. En expert beskriver historien med öppna data och hur arbetet startade i Göteborg år 2010. Det var när en dåvarande IT-chef staden samlade alla IT-strategier i Göteborg Stad som hade förståelse för öppna data och att det kunde finnas nytta med att publicera öppna data. Strategerna träffades på en konferens där de delade idéer med varandra. De kunde vid den tiden inte riktigt förstå hur öppna data skulle användas inom kommunal förvaltning. Däremot beskriver experten IT-strategerna som *eldsjälar* som hade tro på att öppna data kunde vara ett viktigt bidrag till den kommunala utvecklingen. Experten beskriver detta som ett, mer eller mindre, formaliserat nätverk där de förvaltningar som arbetar med frågan ingick: stadsbyggnadskontoret, kretslopp- och vatten, trafikkontoret och miljöförvaltningen. När konsument- och medborgarservice sedan fick i uppdrag att samordna frågan om öppna data samlade de i sin tur alla IT-strategier, som av konsument- och medborgarservice beskrivs som *glada entusiaster*, för att skapa en strategi för öppna data i Göteborgs Stad. De fick däremot kritik av andra kommuner gällande deras utvecklingsidéer. En expert menar att kritiken handlar om Göteborg Stad rör sig för snabbt och att öppna data kräver tid, för att mogna och sätta sig i organisationer, innan arbetet kan snabbas på. Experten berättar om samtalet:

*“Sen så ringde jag till Stockholm och sa att vi har publicerat våran data som öppna data från [...], ska inte ni göra det med? Då tyckte de att vi var dumma. För att det är en mognadsprocess som organisation. De är inte där ännu. Men jag är helt övertygad om att*

*det finns någonting här som vi touchar hela tiden och som vi försöker att kittla, pusha och driva och putta, piska, för att driva något stort...”*

Flera experter beskriver drivkrafterna för att arbeta med öppna data. Dessa är varierade men handlar inte om att införa nya tekniska medel, utan snarare ett nytt sätt att skapa samhällsservice genom nya arbetssätt. En expert beskriver öppna data ett sätt att undvika så kallade “fake news” där staden granskat informationen. Det är därmed ett sätt att bidra med sanningsenlig information till de företag som vill skapa samhällsnyttor för stadens medborgare. En annan expert beskriver sin drivkraft:

*“Det är väl också en sak som är en drivkraft för mig, att vi har så fruktansvärt mycket information. Jag får gåshud bara jag säger det faktiskt, på riktigt. Vi har inte bara information om simbassängen är öppen. Vi har information om hur många det är i den, hur många det är i omklädningsrummen, hur varmt det är, hur många liter per sekunder vatten pumpas runt”.*

### **6.1.2 Processen att öppna data**

Att öppna upp data från de kommunala förvaltningarna genomförs på olika sätt. Arbetssätten är beroende av vilka frågor förvaltningen arbetar med, vilka resurser de har och huruvida arbetet finansieras som projekt eller inte.

En förvaltning beskriver att behovet att öppna data framkommer i stora projekt där allmänheten är intresserade av hur projektet fortlöper. Det uppstår därmed en efterfrågan. Det är sedan upp till verksamheten, och framförallt arkivarierna som har informationsbedömningskunskaper, att bedöma och klassificera vilken data som är godkänd att publicera. När bedömningen är färdigställd bedömer IT-enheten på vilket sätt informationen ska publiceras, och publiceras sedan som öppna data. Se bild 1.

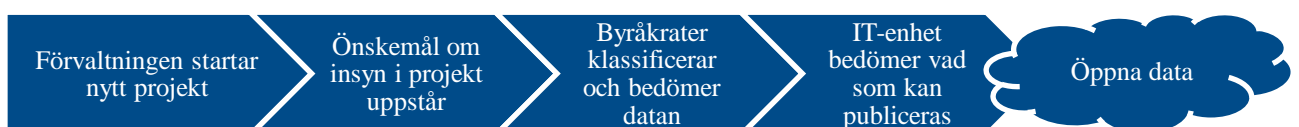


Bild 1. En experts beskrivning av processen, 2020

Den andra förvaltningen beskriver att det ofta är samma data som efterfrågas av allmänheten. I de fall de skulle upptäcka att medborgare eller företag under en längre tid vill ta del av samma data upptäcks detta allt som oftast av verksamhetens handläggare. I de fallen flaggar de för återkommande utlämningar till IT-enhet och ansvarig strateg. Därefter gör IT och verksamheten tillsammans en bedömning om datan kan lämnas ut. Handläggaren förbereder sedan publikationen i ett verktyg, där IT sedan kontrollerar att det stämmer innan datan kan öppnas upp. Se bild 2.



Bild 2. En experts beskrivning av processen, 2020

Den tredje förvaltningen beskriver istället öppna data som ett projekt. Det finns därmed en tydlig bild av vilken data som ska öppnas upp samt under vilken tid det ska genomföras och avslutas. Kompetensen inom projektet har varierat över tid men antalet personer har ökat då bristande förståelse för olika problem uppkommit. Se bild 3.

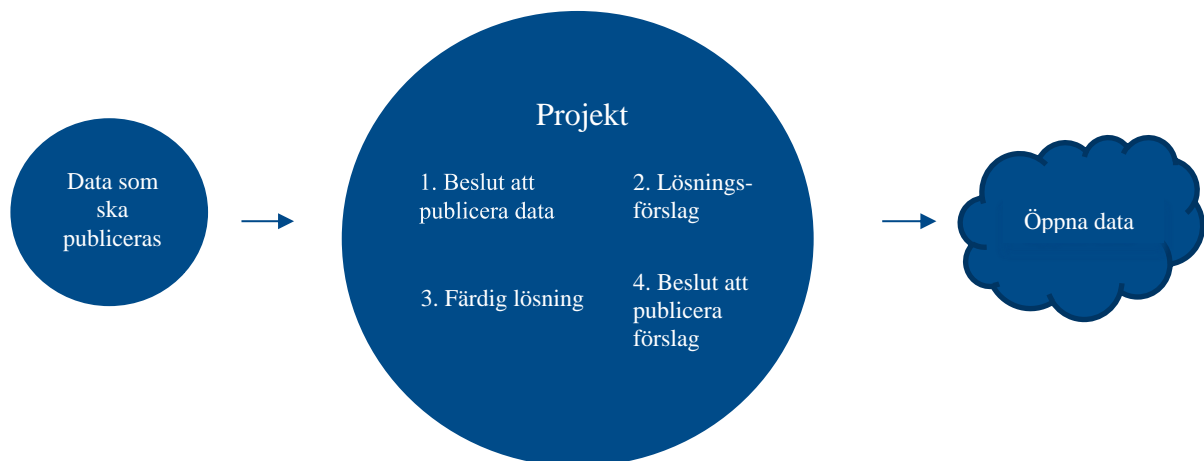


Bild 3. En experts beskrivning av processen, 2020

### **6.1.3 Byråkraternas arbete med öppna data**

En byråkrat beskriver att deras delaktighet i utvecklingsarbetet i vissa fall är helt avgörande. Byråkraten beskriver att experterna måste ha med byråkrater i arbetet, “vare sig de vill eller inte”, eftersom det är de som sitter på informationen och kunskapen kring informationen och vad det är för typ av information. Å andra sidan beskriver samma byråkrat också arbetet med öppna data som mycket tidskrävande och att de snarare vill lämna strategiska bedömningar till jurister. Detta för att inte tillräckligt med tid finns att både utföra det utvecklingsarbetet och sitt ordinarie uppdrag.

En annan byråkrat beskriver att förvaltningen denne är verksam inom egentligen inte är aktuell för utveckling av öppna data, utan det finns andra förvaltningar där arbetet är mer aktuellt. Byråkraten ger exempel på förvaltningar som inte har information med personuppgifter och menar att arbetet kommer att vara menat för de förvaltningarna. De ska istället syssla med andra saker, det vill säga sitt huvudsakliga förvaltningsuppdrag.

### **6.1.4 Öppna data i politiken**

En expert beskriver att de kommunala politikerna inte förstår nyttan med öppna data förrän frågan lyfts nationellt och kommunerna inte “vill vara sämre” än någon annan. Experten beskriver att förvaltningen fick projektfinansiering för att starta sitt arbete, och förstod inte förrän projektet var slut att för att arbetet ska fortlöpa krävs fortsatt finansiering av arbetet med öppna data. Experten berättar att det var då de insåg att de behöver ha med sig politiken i frågan för att få finansiering över tid. Samma expert beskriver att politikerna inte vill spräcka sin budget, och därmed håller i pengarna så länge det bara går. Experten beskriver att de fick tjata och lobba för frågan länge innan politiken ville “haka på”. En annan expert beskriver att de fått uppdrag från politiken att digitalisera för effektivisering. Vad det betyder har de fått avgöra själva. Experten beskriver inte att intresset för hur de jobbar med effektivisering och digitalisering från politiken finns. De har inte ställt några frågor och inte heller kommit med några detaljerade förslag.

### **6.1.5 Kunskapsbrist i förvaltningen**

Flera experter menar att det är få inom kommunala förvaltningar som förstår enkelheten i öppna data. Experterna menar att det är en restprodukt av det informationsarbete de redan genomfört, och att sista delen, att faktiskt publicera informationen, inte är svår. En expert beskriver att *allt*

är öppna data om man *vill* att det ska vara öppna data men att man då måste ha med sig tankesättet i sitt dagliga arbete. En expert beskriver det som att om denne bara hade kallat det för information, och inte data, hade verksamheterna förstått konceptet av öppna data. Experten beskriver att det är ett hinder för att kunna utvecklas. En expert beskriver hur processen sett ut nationellt och att flera nationella initiativ misslyckats. Denne menar att kompetensen är låg och att byråkrater fastnar i teknikaliteter och detaljfrågor om utlämnande av känsliga uppgifter, snarare än att prata om den information som faktiskt kan delas. Experten beskriver vilken frihet det innebär för de personerna som jobbar med öppna data kommunalt:

*“Det är samma låga kompetens överallt. Vilket förstås lämnar en del frihetsgrader till sådana galenpannor som [tre IT-experten]. Det innebär att vi kan ju inte freebasea ska jag inte säga, men vi kan driva på arbetet i vissa riktningar med kollegor på andra ställen i digitala Sverige”.*

Flera experter förtydligar också att all data inom förvaltningar inte ska lämnas ut. En expert påtalar ett flertal gånger hur trött denne är på frågan om hur de ska hantera sekretessbelagd information. Experten menar att det kan finnas data att lämna ut i samtliga förvaltningar, men ställer sig emot att *all* information i förvaltningarna ska delas. Det är inte syftet med öppna data, menar experten, och hävdar återigen allmänhetens låga kompetens. Syftet med öppna data är istället, menar experten, att lämna ut den data som förvaltningen har som kanske rent utav är oanvändbar för förvaltningen själv men som kan komma att vara värdefull för andra aktörer. En annan tidig idé var idén om “stuprör mellan myndigheter” för att information lättare ska kunna flöda mellan kommunal förvaltning. Experterna verkar dock medvetna om att det är svårare än så att faktiskt genomföra och att det kräver mycket arbete.

## 6.2 Informationshantering i kommunal förvaltning

I denna del presenteras hur förvaltningarna arbetar med information, vilka rutiner de har, vilken kompetens de besitter men också vilken kompetensbrist som finns inom respektive yrkesgrupp vad gäller lagrum och förordningar.

### 6.2.1 Informationshanteringsrutinerna

Byråkraterna beskriver att det finns många osäkerheter i informationshanteringen i förvaltningarna. Osäkerheten gäller främst frågor om offentlighets- och sekretesslagstiftningen

samt GDPR. En byråkrat beskriver att förvaltningarna fortfarande inte har helt klart för sig hur de ska förhålla sig till den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen, jämfört med den europeiska dataskyddsförordningen. Byråkraten menar att GDPR innebär att de måste tänka på nya sätt. Flera byråkrater genomför utbildningsinsatser ute i övriga verksamheten och uppmärksammar många frågor om hur dessa lagar ska hanteras i relation till varandra. Det menar dock att det är lättare att skapa förståelse vad gäller GDPR-frågor. Detta för att det finns en större risk för ekonomiska sanktioner om de missköter sig, som inte finns i offentlighets- och sekretessfrågor. Dessutom menar byråkraterna att verksamheten i stort ofta blandar ihop begreppen *allmän handling* och *offentlig handling*.

Byråkraterna menar att många har svårt att förstå varför sekretessbestämmelserna kan variera över tid och bero på tidpunkt vid utlämnande. En byråkrat beskriver att de tydligt märker när förvaltningen anställer personer från privata företag. De har då väldigt svårt att förstå hur offentlighet och sekretess fungerar. De har också svårt, beskriver byråkraten, att förstå att Göteborgs Stad består av ett antal myndigheter med sekretessgränser mellan och att det inte är ett fritt informationsflöde.

Flera byråkrater beskriver också sitt arbete med att ta fram rutiner för OSL och GDPR hantering. Byråkraterna menar att de ofta påminner om att verksamheten ska se i rutinen hur de ska göra bedömningar, men att frågorna ändå ofta kommer till byråkraterna. En byråkrat beskriver att det från verksamheten kan finnas en förhoppning att byråkraterna ska göra bedömningen *åt* dem vilket byråkraterna inte menar sig ha tid och därmed möjlighet att göra. En byråkrat beskriver också bristen på tid för sekretessbedömningar:

*“ Det är rent praktiskt en omöjlighet att kunna gå igenom varje handling och se om det finns någon detalj som kan vara känslig bland alla dokument innan man gör utlämnandet. Det gör man inte i praktiken. Därför kan känsliga uppgifter slinka igenom”.*

Samma byråkrat beskriver problematiken med gränsfall och att bedömningarna är svåra. Dessutom beskriver byråkraten att olika yrkesgrupper i verksamheten drivs av andra frågor, till exempel att fatta beslut till ett företag eller en medborgare, och därmed inte lägga så mycket tid på att klassificera informationen. De har ett annat huvudsakligt uppdrag.

En expert beskriver att det finns risk att förvaltningarna måste säga nej till att lämna ut information för att de inte har personal eller ekonomi att bearbeta informationen. Experten beskriver att: "Det är ofta det som är svaret, för att vi inte har koll på skiten". Det är ett påstående flera byråkrater håller med om, att det inte finns tid nog att gå igenom allt material och att det är problematiskt. Däremot verkar det handla om att de vill förbättra rättssäkerheten, och att ha mer till varje ärende, snarare än att det i förlängningen ska leda till öppna data.

Utbildning för byråkrater i informationsklassificering beskrivs som undermålig. En byråkrat beskriver att de inte bjuds in till utbildningar som verksamheten genomgår med argument att utbildningen inte tillför byråkraterna något och att det är slöseri med tid. Istället får de delta i mån av plats och om de blir informerade om att utbildning i vissa frågor kommer att ges. I GDPR frågor däremot har utbildningen varit för hela förvaltningen men denna också undermålig och med dålig koppling till de frågor som förvaltningen arbetar med. Vill byråkraten däremot utbildas så går det att ofta att hitta utbildningar på eget bevåg. Det innebär däremot att byråkrater i enheten har mer eller mindre koll på lagstiftningen kopplat till informationshantering.

På en förvaltning berättar byråkraterna om när experterna ska köpa in nya system så meddelar de inte byråkraterna på förhand. Det har inneburit stora problem för informationshanteringen som experterna inte känner till. Till exempel svårigheten att snabbt avveckla system där stora mängder information finns. I de fallen upplever byråkraterna att deras synpunkter hade varit viktiga i experternas utvecklingsarbete.

### **6.2.2 Kunskapsbrist hos experterna**

Flera experter menar att de har en stor förståelse för vilken nytta öppna data innebär, men behövt komplettera denna förståelse med kunskap om praktisk informationsklassificering. Flera experter beskriver att de gått utbildningar för att lära sig klassificera data och bedöma information. De beskriver att de efter utbildning försökt beskriva sina nya klassificeringskunskaper för övriga i förvaltningen, som de menar inte tar tillräckligt ansvar för informationen. En expert beskriver att om verksamheten inte tar ansvar för informationen, och inte klassificerar den på rätt sätt, måste arbetet med öppna data börja med att informationshanteringen är tillräckligt säker. En annan expert beskriver att trots att experterna själva skaffar sig stor kunskap om informationshantering krävs stöd från jurister när svåra beslut



ska tas. Flera experter beskriver att de inte var medvetna om hur mycket olika typer av kompetens som arbetet med öppna data skulle kräva från början. Trots att finansieringen är färdig stöter de på många hinder och arbetet har behövt bromsas för att hitta rätt kompetens. Olika yrkesgrupper har därmed bjudits in allt eftersom. Främst har intern kompetens i verksamheten blivit användbar som experterna inte på förhand visste fanns inom verksamheten. En expert beskriver dock att det inte är helt självklart vilka som bör ingå i utvecklingsarbetet:

*“För att vi ska kunna föra diskussionen så måste jag ha med mig rätt människor runt bordet. Alla de människorna har inte tillkännagivit sig. Det är ett stort problem överallt oavsett land i den här frågan. Inte i diktaturer, där är det på ett annat sätt, men i demokratiska länder är det väldigt svårt”.*

### **6.2.3 Kunskapsnivå inom dataskyddslagstiftning**

Under våren 2020 har Göteborgs Stads dataskyddsombud genomfört ett omfattande granskningsarbete i de kommunala förvaltningarna. Förvaltningarna har besvarat en enkät gällande dataskyddsfrågor och hur lagen ska tolkas och användas. Granskningen är genomförd i syfte att visa på vilka brister som finns inom förvaltningarna och huruvida ytterligare utbildningsinsatser är nödvändiga.

Granskningen visar att det sker utbildningsinsatser på förvaltningarna på olika sätt. På samtliga förvaltningar när medarbetarna är nyanställda, och inom vissa förvaltningar även kontinuerligt till specifika yrkesgrupper som avdelningsansvariga, chefer, HR och administration (Göteborgs Stad 2020c). Däremot saknas kontinuerlig uppföljning, vilket innebär att medarbetare inte lyckas bibehålla sin kompetens. Det finns de medarbetare som menar sig vara självlärda (ibid.).

En av frågorna i granskningen var huruvida förvaltningarna vet vad en personuppgift är. På en förvaltning svarade 45% rätt på frågorna och visste vad en personuppgift var (Göteborgs Stad, 2020c). På den andra förvaltningen svarade 56% av cheferna rätt, och 48% av medarbetarna (Göteborgs Stad, 2020a). På en förvaltning vet 67% av medarbetarna hur de ska gå till väga vid personuppgiftsincidenter, medan kunskapen är högre hos cheferna, där 79% vet hur de ska hantera dem (Göteborgs Stad, 2020a). På den andra förvaltningen vet 64% hur de ska gå till väga, vilket innebär nästan alla chefer, medan 41% av medarbetarna inte vet det (Göteborgs Stad, 2020c). På båda förvaltningarna tror en stor del av medarbetarna att de själva är ansvariga om en personuppgiftsincident skulle inträffa (Göteborgs Stad, 2020a; Göteborgs Stad, 2020c).

Det kan vara problematiskt om dessa också är rädda för eventuella sanktionsavgifter eller andra negativa konsekvenser.

I granskningen framgår att medvetenheten i förvaltningarna är hög om att dessa frågor är viktiga men kompetensen låg. Dataskyddsombuden menar dessutom att den mänskliga faktorn är den främsta anledningen till att fel inom personuppgiftsbehandling uppstår (Göteborgs Stad, 2020c). De yrkesgrupper som hanterar personuppgifter dagligen har därmed störst risk att göra fel, och behöver därmed fler utbildningsinsatser.

En förvaltning menar att de vill upprätthålla kompetensnivån genom att införa kunskapstester (Göteborgs Stad, 2020a). En annan menar att det krävs fler regelbundna träffar i grupp för att prata om dessa frågor och uppmärksamma bristande kompetensområden (Göteborgs Stad 2020C). Den samlade bilden är däremot att brister finns och att utbildningsinsatser är nödvändiga.

### 6.3 Sammanfattning

Resultatet från intervjuerna visar experternas arbete med öppna data historiskt och hur det ser ut i dagsläget, samt byråkraternas upplevelser av informationshanteringen som stort i förvaltningarna. Dessutom kompletteras dessa upplevelser med resultatet av de studier som genomförts i Göteborgs Stad som visar att kunskapen om dataskyddsfrågor är låg i förvaltningarna. Att det råder skilda prioriteringar mellan yrkesgrupperna är i resultatet tydligt. På vilka sätt kommer däremot att diskuteras vidare i analysen utifrån studiens analytiska verktyg.

## 7 Analys och diskussion

I detta avsnitt analyseras och diskuteras det resultat som framkommit från intervjuerna och enkäterna som presenterades ovan. I analysen undersöks huruvida värdena i det analytiska verktyget återfinns i yrkesgrupperna byråkrater och experter som intervjuats.

### 7.1 Främjar yrkesgrupperna rörelse eller stabilitet?

Experterna är positiva till utvecklingen i Göteborg Stad men också frustrerade över att utvecklingen går långsamt. Frustrationen menar experterna grunda sig i att det finns stor nytta med öppna data, som få inom kommunal förvaltning har förståelse för. Dessutom menar de att de får kritik från andra kommuner för sin påtagliga framåtrörelse i frågan. Experterna väljer i det fallet att bemöta snarare än att backa för kritiken. De argumenterar för att andra kommuner kritiserar utvecklingen för att de inte kommit långt, men håller samtidigt fast vid att Göteborg med sin snabba rörelse kommer att få genomslag med sitt arbete. Experterna värdesätter att verksamheten utvecklas och att arbetsätten förändras och ser stor nytta med denna utveckling, och att det kan skapa mer effektiva förvaltningar i framtiden (March, 1991). Enligt Roche och Sachs (1955) idealtyper visar därmed experterna på prioriteringen av rörelse framför stabilitet, där det inte bara finns ett värde att skapa effektivitet gentemot den egna förvaltningen, utan också för att visa nationellt och gentemot andra kommuner att idéerna om öppna data är viktiga.

Byråkraterna å andra sidan menar att det finns bristande kompetens inom kommunal förvaltning vad gäller informationshantering. Denna brist bekräftas också genom enkätundersökningen som Göteborgs Stad genomfört. Byråkraterna uttrycker att de arbetar med utbildningar för verksamheten i stort, samt utveckla sin egen kunskap, för att fortsätta förbättringsarbetet med hur information i dagsläget hanteras i organisationen. Byråkraterna värdesätter därmed stabilitet i verksamheten och att de aktiviteter de utför effektiviseras och att kunskapen kring informationshantering höjs (Roche och Sachs, 1955). Det ligger också i byråkratens uppgift som demokratisk väktare att sträva mot rättvist och rättssäkert handlande inom offentliga organisationer (Lundquist, 1998). Byråkraterna prioriterar därmed stabilitet framför rörelse, där de menar på att förvaltningen behöver kompetensutvecklas inom informationshantering och att det är en förutsättning för rättssäkert handlande i förvaltningen. Det är också en förutsättning enligt experternas värde, som vill driva på kompetenshöjning inom informationshantering i syfte att kunna röra sig mot mer öppna data i kommunal förvaltning.

## 7.2 Använder yrkesgrupperna organisationen som ett verktyg för att nå mål, eller har organisationen ett egenvärde?

Experterna beskriver öppna data som ett sätt att göra någonting av den mängd information de har i verksamheten. De beskriver att det är ett sätt att sprida information som är granskad och riktig, och minska mängden "fake news" som cirkulerar. Det kan i sin tur innebära stora möjligheter för företagare att använda informationen till att skapa samhällsnyttor som förvaltningen själva inte har råd eller möjlighet att genomföra. De beskriver därmed öppna data som ett verktyg att skapa stora samhällsnyttor som är större än det uppdrag den enskilda förvaltningen har i uppdrag att utföra (Roche och Sachs, 1955).

Byråkraterna å andra sidan pratar snarare om medborgaren som ska kunna känna trygghet i att förvaltningen. De beskriver att detta är syftet med att öka kompetensen kring informationshanteringen, i enlighet med idealtypen om att det finns ett egenvärde i organisationen (Roche och Sachs, 1955). Med det sagt finns det förståelse för att öppna data kan ha nytta för samhället i stort, men att detta inte ingår i byråkraternas huvudsakliga uppgifter, det vill säga att rättssäkert hantera informationen medborgare skickar in samt det de vill hämta ut. Här är ytterligare exempel för när byråkraterna snarare försvarar verksamheten mot yttre omständigheter, än att själva driva förändring och att utveckla verksamheten (Abbott, 1988). Det är också ett bevis på att de agerar enligt det offentliga etoset och för rättssäkerhet (Lundquist, 1998).

Idealtyperna är därmed skildrade även i denna kategori. Experternas utvecklingsarbete är inte inom ramen för förvaltningens huvuduppdrag, utan förvaltningens information används som ett verktyg att uppnå nytta *utanför* förvaltningen (Roche och Sachs, 1955). Byråkraterna beskriver däremot lagenlig informationshanteringen som en förutsättning för att verksamheten ska fortlöpa rättssäkert, det vill säga att organisationen har ett egenvärde (*ibid.*). Dessutom finns argument för att organisationen skulle ha ett egenvärde *inom* utvecklingsidéerna. Det vill säga den så kallade "stuprörsidéen" som innebär att förvaltningarna lättare ska kunna dela med sig av information mellan sig vilket skulle effektivisera den egna förvaltningen. Experterna framför därmed en idé som fungera som en brygga mellan värdena där såväl rörelse som stabilitet uppnås inom utvecklingsarbetet. Detta beskrivs däremot inte som ett mål i sig, utan som en

positiv bieffekt av öppna data, vilket också byråkraterna kan förstå nyttan i för sitt eget arbete och värde.

### 7.3 Behandlar yrkesgrupperna politiska beslut som tillfälliga eller styrande?

Experterna menar att de fått haft svårigheter att få finansiering till att utveckla öppna data och att det varken är ett prioriterat område eller att det finns särskilt intresse för det. Experterna ger en bild av en kamp mot politiken för att få dem att förstå det arbete de bedriver innebär stor nytta för kommunerna. Experterna beskriver att politiken beslutar om lösningar som är nyttiga för stunden, inte i det långa loppet. Politiken beskrivs som finansiär, där experterna måste arbeta hårt för att få finansiering för sina idéer. Experterna respekterar därmed politikens beslut, men håller samtidigt fast vid att deras egna idéer fortfarande är goda och att de vid ytterligare arbete kan skapa kunskap i politiken och därigenom få stöd för sina idéer. Experterna menar att påtryckningar i förlängningen leda till att politiken förstår varför öppna data är viktigt och därmed finansiera utvecklingsidéerna. I enlighet med idealtyperna behandlar därmed experterna politiska beslut som tillfälliga (Roche och Sachs, 1955).

Byråkraterna nämner däremot inte politikens brister. Däremot beskriver de sitt formella uppdrag och på vilket sätt de förhåller sig till det. De lämnade inga kommentarer om huruvida de anser att uppdraget är bra utformat eller inte, de gav endast information om att de följer sitt formella uppdrag och inte går utanför sina befogenheter. De talar om uppdrag, rutiner och uppgifter snarare än önskemål och viljor. Byråkraterna bedriver den verksamhet de enligt politiken är anställda att utföra. Politiken styr därmed, i enlighet med idealtypen, byråkraternas inriktning på sitt arbete (Roche och Sachs, 1955).

I detta fall blir byråkraternas idealtyp tydligt porträtterad, där denne försöker att upprätthålla den demokratiska förvaltningen genom att följa politiska uppdrag och skydda förvaltningen mot förfaranden som inte sker i enlighet med det offentliga etoset (Lundquist, 1998). Experten å andra sidan verkar enligt idealtypen eldsjäl där de enligt sin passion försöker styra mot de idéer de satt upp, oavsett vilka hinder denna möter på vägen (Roche och Sachs, 1955). Det visar på kraven byråkraterna har på sig att försöka tygla de i organisationen som har idéer som inte stämmer direkt överens med det huvudsakliga uppdrag förvaltningen ska utföra enligt den demokratiska ordningen.

#### 7.4 Samverkan inom professionen eller mellan professioner och yrkesgrupper?

Byråkraterna upplever i flera sammanhang att de inte bjuds in att delta i utvecklingsarbete gällande informationshantering. Det råder däremot inte något motstånd mot själva förändringen. Problematiken ligger snarare i att de inte tillåts delta i förändringsarbetet, och att det innebär att de inte ges möjlighet att ställa vissa krav de vet är nödvändiga för informationshanteringsutvecklingen. Å andra sidan beskriver en expert att de inte vet vilken kompetens de behöver, och att de inte hittat vilka personer de behöver ha med sig i utvecklingsarbetet. Det bekräftas genom att byråkraterna beskriver att det finns möjlighet att delta i utvecklingsarbetet, men att deltagande måste ske på eget bevåg och att i sådana fall måste uppmärksamma att ett utvecklingsarbete överhuvudtaget sker, vilket inte alltid händer. Byråkraterna vill med andra ord samverka med experterna, men har svårt att finna tillfällen att göra detta (Roche och Sachs, 1955). En byråkrat beskriver dessutom att de måste vara med i viss mån "vare sig de vill eller inte" och syftar på experterna.

Experterna beskriver dessutom att de börjat utbilda sig i informationshantering och klassificering, och efter utbildning uppmärksammat att förvaltningarna är dåliga på detta. De sluter sig därmed till sin grupp och kompetensutvecklar inom den, snarare än att söka efter den mest lämpliga yrkesgruppen att kompetensutveckla i förvaltningen (Roche och Sachs, 1955). Det kan också jämföras mot byråkraternas upplevelse av att inte de inte bjuds in till utbildningsinsatser. Det kan anses problematiskt med tanke på att det är byråkraterna, inte experterna, som ska vara ansvariga för att informationshanteringen går till på rätt sätt. Däremot finns också fördelar i att experterna utvecklar sin kunskap inom informationshantering i viss mån, det vill säga att de skapar förståelse för det andra värdet i värdekonflikten (Aparna m.fl., 2018).

Experterna pratar dessutom i intervjuerna om personer och benämner dessa med namn, snarare än att prata om roller och myndigheter. Det skapar en bild av att det är en sluten grupp med medlemmar (Abbott, 1988; Roche och Sachs, 1955). En expert uttrycker dessutom att denne ännu inte blivit inbjuden till öppna datanätverket och inte heller vet vilka nätverk denne i sådana fall ska söka upp. Även det tyder på en profession med en tät sammanslutning där endast de med likartade idéer är inbjudna att ingå (Abbott, 1988). Dessutom menar experterna att övriga förvaltningen har svårt att förstå öppna data, men lyckas ändå inte formulera det på ett sätt

så att de förstår nyttan utifrån ett förvaltningsperspektiv. Experterna tappar därmed helhetssynen över vilka kompetenser förvaltningen har och vilka möjligheter förvaltningen i stort har att driva förändring om förståelsen förbättras.

### 7.5 Inställning till nya idéer – svag förståelse för komplexiteten eller svag förståelse för behov av utveckling?

Byråkraterna beskriver att det visar sig tydligt när någon blir anställd direkt från det privata näringslivet. De beskriver att dessa personer inte förstår komplexiteten i att hantera information inom offentlig verksamhet och behandlar verksamheten mer likt inom privat sektor. De har därmed inte förståelsen av att det finns stora skillnader mellan offentliga och privata verksamheter (Buchanan & Mullstone, 1979; Nabatchi, 2018; de Graaf m.fl., 2016). Dessutom beskriver byråkraterna experternas bristande förståelse för att utveckling av system tar tid, och att det krävs planering för att flytta information inom offentlig sektor. Experterna som driver arbetet med öppna data verkar dock medvetna om att vissa saker är svåra att genomföra och att det krävs mycket arbete. Däremot uttrycker de sig ofta med slagkraftiga begrepp och ordspråk som kan framstå som en förenklad version av det komplexa problemet. Till exempel idén om “stuprör mellan myndigheter” för att information lättare ska kunna flöda mellan förvaltningar, eller att ” vi försöker att kittla, pusha och driva och putta, piska, för att driva något stort...” istället för att beskriva vilka faktiska åtgärder utvecklingen kräver.

Å andra sidan finns tendenser av att byråkraterna inte ser utvecklingsbehovet inom öppna data. Det är tydligt att byråkraterna förstår att kompetensen kring informationshantering behöver höjas och kontinuerligt följas upp. Däremot beskriver flera byråkrater att öppna data kan vara mer aktuellt för andra förvaltningar och ser därmed inte utvecklingsbehovet i den egna verksamheten. Dessutom beskriver experterna kommunala förvaltningar har svårt att förstå nyttan med öppna data så länge de själva inte kommer att gynnas av det i verksamheten.

Inom denna kategori visas idealtyperna genom att yrkesgruppen uttryckt brister i andra yrkesgrupper i förvaltningen (Roche och Sachs, 1955). Det vill säga, byråkraterna ser tendenser att komplexa problem förenklas. Däremot beskriver de inte att det är experterna som förenklar komplexa problem utan verksamheten i stort. På samma sätt upplever experterna att verksamheten i stort inte ser utvecklingsbehovet i fråga om öppna data. Inte heller de uttrycker särskild kritik mot byråkrater. Vad intervjuerna däremot visar på är att experterna i tal ofta

förenklar komplexa problem, snarare än att beskriva vad utvecklingen faktiskt kräver. Intervjuerna med byråkraterna visar också att de förstår att informationshanteringen behöver utvecklas, men att de inte har samma förståelse för utvecklingen av öppna data.



## 8 Slutsatser och fortsatta studier

I studien har två frågor besvarats:

- Hur förhåller sig yrkesgrupper inom kommunal förvaltning till värdet att skydda information och värdet att utveckla verksamheten?
- På vilket sätt balanseras dessa värden när öppna data ska publiceras?

Studien visar att byråkrater i kommunal förvaltning värdesätter att skydda information och eldsjälarna värdesätter att utveckla verksamheten för att möjliggöra publicering av öppna data. Yrkesgrupperna representerar respektive värde vilket de enligt sitt huvudsakliga uppdrag är skyldiga att göra. Det råder därmed en värdekonflikt mellan byråkrater och eldsjälarna.

Värdekonflikten innebär en distans mellan yrkesgrupperna vilket medför svårigheter att balansera värdena när öppna data ska publiceras. Båda yrkesgrupperna agerar enligt sin logik men tappar helhetsbilden och förståelse för andra värden. Byråkraterna efterfrågar mer utbildning i informationshantering samtidigt som eldsjälarna med sin inneboende autonomi tar initiativ att kompetensutveckla sig själva inom informationshantering. Detta för att de inte vet vem i förvaltningen de ska samverka med i utvecklingen av öppna data. Byråkraterna å andra sidan visar inget motstånd mot öppna data utan hävdar istället att deras delaktighet i utvecklingsarbetet är oundviklig. Däremot bjuds de inte in att delta i utvecklingsarbetet. Därmed kan eldsjälarnas arbete paradoxalt nog innebära en kontraproduktivitet där de i någon mån definierar bort byråkraterna ur processen och försvårar utvecklingen av öppna data genom att inte samverka med byråkraterna i förvaltningen. Värdekonflikten, och distansen som följer, har en negativ påverkan på den svenska offentliga sektorns möjlighet att publicera öppna data.

Huruvida det är eldsjälarnas uppgift att bjuda in till samverkan, eller om det är ledningens ansvar, lämnas däremot osagt och kräver fördjupade studier om öppna data i offentlig förvaltning. De frågor denna studie öppnar upp för är därmed: hur, var och när ska byråkraterna och eldsjälarna mötas?

## 9 Referenser

Bower, J; Christensen, C. 1995. *Disruptive Technologies: Catching the Wave*.

Computer Sweden. 2020. Göteborgs Stad JO-anmäls för Office 365. Hämtad 2020-03-17, från: <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.729543/goteborg-jo-anmals-office-365>

Brante, T. (2009). *Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner*. I L. Maria (Red.), Vetenskap för profession (s. 15-34). Högskolan i Borås.

Buchanan, B; Millstone, J. 1979. *Public organizations: A value-conflict view*, International Journal of Public Administration, 1:3, 261-305, DOI: 10.1080/01900697908524362

Business Region Göteborg . 2017. *Göteborg öppen för nya öppna data*. Hämtad 2020-03-30, från: <https://www.businessregiongoteborg.se/sv/nyhetsrum/goteborg-oppen-nya-oppna-data>

Christensen, C. 1997. *The Innovator´s dilemma: When New Technologies cause great firms to fail*.

Computer Sweden. 2005. *Data eller information*. Hämtad 2020-05-06, från: <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.8983/data-eller-information>

de Graaf, G; Huberts, L; & Smulders, R. 2016. *Coping with Public Value Conflicts*. *Administration & Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>

de Graaf, G; van der Wal, Z. 2010. *Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness*. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 623–630. <https://doi.org/10.1177/0275074010375298>

Demircioglu, M.A; Audretsch, D.B. 2017. *Conditions for Innovation in Public Sector Organizations*. *Research Policy* 46.9 (2017): 1681-691. Web.

Digitaliseringsrådet. 2018. *En lägesbild av digital kompetens*. Dnr: 18-5698. Digitaliseringsrådet: Stockholm

Eriksson, F. 2019. Öppna data-samverkan i Västra Götalands län. Hämtad 2020-05-13, från: <https://www.vgregion.se/contentassets/837f64c345c34ad382f3bc7e98e75e5d/psi-forstudie-oppna-data-rapport2019-02.pdf>

Frick, A, Ainali, J. 2017. *Öppna data - en guide för beslutsfattare*. Internetstiftelsen: Stockholm

Greengard, S. 2018. Weighing the Impact of GDPR. *Communications Of The Acm* 61.11 (2018): 16-18. Web.

Göteborgs Stad. 2020a. *Trafikkontoret – granskningsrapport av utbildningsinsatser och kunskapsnivå inom dataskyddslagstiftningen*. Färdigställd 2020-03-30. Begärs ut via Trafikkontoret eller konsument- och medborgarservice

Göteborgs Stad. 2020b. *Trafikkontoret*. Hämtad 2020-04-04, från: [https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/trafikkontoret/organisation-och-ledning!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy93V0dzQ0cTZ2NTH39\\_I19Xcz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigCFzir7/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/trafikkontoret/organisation-och-ledning!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy93V0dzQ0cTZ2NTH39_I19Xcz0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigCFzir7/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

Göteborgs stad. 2020c. *Utbildning – granskningsrapport för Stadsbyggnadskontoret*. Färdigställd 2020-03-11. Begärs ut via Stadsbyggnadskoret eller konsument- och medborgarservice

Göteborgs Stad. 2020d. *Öppna data*. Hämtad 2020-03-07, från: [https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunfakta/stadens-digitala-service/oppna-data!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy9LcxcTQwcQ11cPIwMDYwdXY30wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigAJq1Hb/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunfakta/stadens-digitala-service/oppna-data!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy9LcxcTQwcQ11cPIwMDYwdXY30wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigAJq1Hb/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

Infrastrukturdepartementet. 2019. *Bättre förutsättningar för tillgång till och vidareutnyttjande av öppna data och offentlig digital information*. Dir 2019.20. Kommittéedirektiv. Infrastrukturdepartementet: Stockholm

Internetstiftelsen. 2020. Molntjänster. Hämtad 2020-05-13, från: <https://internetstiftelsen.se/guide/anvandarvillkoren/molntjanster/>

Janssen, M; Charalabidis, Y; Zuiderwijk, A. 2012. *Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government*. Inf. Syst. Manag. 29(4), 258–268 (2012)

Klang, M. 2008. *Disruptive Technology : Effects of Technology Regulation on Democracy*. University of Gothenburg. IT University Faculty

Kromidha, E; Córdoba-Pachón, J.R. 2017. *Discursive Institutionalism for Reconciling Change and Stability in Digital Innovation Public Sector Projects for Development*. *Government Information Quarterly* 34.1 (2017): 16-25. Web.

Laybats, Claire; Davies, J. 2018. *GDPR: Implementing the Regulations*. *Business Information Review* 35.2 (2018): 81-83. Web.

Love, P; Matthews, J; Zhou, J. 2020. *Is it just too good to be true? Unearthing the benefits of disruptive technology*. *International Journal of Information Management* 52 (2020): *International Journal of Information Management*, June 2020, Vol.52. Web.

Lundquist, L. 1998. *Demokratins Vaktare : ämbetsmännen och vårt offentliga Etos*. Print. Lund Political Studies, 104.

March, J. G., 1991. *Exploration and exploitation in organisational learning*. *Organization Science*, February, 2(1), pp. 71-87.

Nabatchi, T. 2018. *Public Values Frames in Administration and Governance, Perspectives on Public Management and Governance*, Volume 1, Issue 1, March 2018, Pages 59–72, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>

Naturvårdsverket. 2015. *Nya möjligheter med öppna data*. Hämtad 2020-03-07, från: <https://www.youtube.com/watch?v=iUlwJVhsHSY>

Nählinder, J; Fogelberg Eriksson, A. 2019. *Outcome, process and support: analysing aspects of innovation in public sector organizations*, *Public Money and Management*, 39:6, 443-449, DOI: 10.1080/09540962.2018.1559617

Obal, M. 2013. *Why Do Incumbents Sometimes Succeed? Investigating the Role of Interorganizational Trust on the Adoption of Disruptive Technology*. *Industrial Marketing Management* 42.6 (2013): 900-08. Web.

OECD. 2018. *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, *OECD Digital Government Studies*. Paris: OECD Publishin. <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>

Paris Tech Review. 2013. A brief history of Open Data. Hämtad 2020-05-21, från: <http://www.paristechreview.com/2013/03/29/brief-history-open-data/>

Regeringen. 2012. *Uppdrag att utveckla och vidareutveckla den tekniska plattformen öppnadata.se - en portal för innovation*. Dnr: N2012/3599/IT. Regeringen: Stockholm

Roche, J; Sachs, S. 1955. *The Bureaucrat and the Enthusiast: An Exploration of the Leadership of Social Movements*. *Western Political Quarterly* 8.2 (1955): 248-61. Web.

SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordning. Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 2009:400 Offentlighets- och sekretesslag. Stockholm: Justitiedepartementet.

SMHI. 2020. *Om SMHI*. Hämtad 2020-04-04, från: <https://www.smhi.se/omsmhi>

Trafikverket. 2020. *Trafikverkets uppdrag*. Hämtad 2020-04-04, från: <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/>

Trelleborg Kommun (2017) *Trelleborgsmodellen - från rebell till modell*. Hämtad 2020-05-17, från <https://www.trelleborg.se/sv/kommun-politik/sa-arbetar-vi-med/trelleborgsmodellen/>

Vinnova (2016) *Implementering av Trelleborgsmodellen*. Hämtad 2020-05-17, från: <https://www.vinnova.se/p/implementering-av-trelleborgsmodellen/>

Västrafik. 2020. *Om Västrafik*. Hämtad 2020-04-04, från: <https://www.vasttrafik.se/om-vasttrafik/vasttrafik-ab/>

## 9.1 Bilaga 1 - Respondentintervjuer experter

### Att öppna data

Hur ser processen ut när er data ska öppnas upp?

Vem initierade arbetet med öppna data i förvaltningen?

Vem är ansvarig för arbetet med öppna data i er förvaltning? Vem är ansvarig för informationen?

Vilka enheter inom förvaltningen är inblandade i arbetet med öppna data?

Vilken kompetens är viktig i processen?

### Utmaningar

Vilka har varit de största utmaningarna i er förvaltning?

Vilka frågor stöter ni på gällande vilken information som får och inte får släppas ut?

### Sprida kunskap inom förvaltningen

Hur har ni spridit kunskap om öppna data i förvaltningen? Till ledning, medarbetare?

Hur förhåller sig politiken till förvaltningens öppna data arbete?

### Att följa goda exempel

Vart hämtade ni inspiration/kunskap om öppna data?

Har ni följt några exempel från andra förvaltningar eller kommuner?

### Fortsatt arbete

Har ni sett någon effektivisering inom förvaltningen sedan införande av öppna data?

Vad är ert nästa steg i öppna data arbetet?

## 9.2 Bilaga 2 - Informantintervjuer byråkrater

### Informationshantering

Vilken information inkommer till er förvaltning?

Vilken information upprättar ni själva?

Vilken lagstiftning förhåller ni er till vid hantering av information?

Finns det utmaningar vad gäller vilken lagstiftning som ska användas?

### Utlämning av allmänna handlingar

Lämnar ni ut allmänna handlingar i ert arbete? Hur stor del av ert arbete är detta?

Finns det handlingar som lämnas ut mer ofta än andra? Vilka?

Gör ni en extra sekretessbedömning när handlingar ska lämnas ut? Hur går den till?

### Kompetenser i förvaltningen

Vilken kunskap har förvaltningen i stort vad gäller offentlighet och sekretess?

Vilken kunskap har förvaltningen i stort vad gäller GDPR?

Får ni frågor från övriga förvaltningen angående lagstiftning?

Finns det återkommande frågor? Vilka?

Ingår det i dina beskrivna arbetsuppgifter att besvara dessa frågor?

### Position i förvaltningen

Samverkar er enhet med andra enheter inom förvaltningen? Bjuds ni in att samverka?

Vilka forum ingår ni i? Deltar ni i projekt?

Har du hört talas om öppna data? Berätta.