

Når myndigheder udstiller offentlige data

Målgruppe- og behovsanalyse i forbindelse med
udstilling af data i myndigheder

Udarbejdet af Seismonaut for
Partnerskabet for åbne offentlige data

November 2017

Indhold

1. Indledning	3
2. Resume	4
3. Nøgleaktører, der fremmer åbne offentlige data i myndigheder	6
3.1. Dataprojektleder	
3.2. Teamleder/mellemlider	
3.3. Domænefaglig medarbejder	
3.4. IT-tekniker/IT-arkitekt	
3.5. Jurist	
4. Kerneudfordringer i arbejdet med at udstille offentlige data	9
4.1. Mangel på opbakning til at udstille data	
4.2. Usikkerhed forbundet med at udstille data	
4.3. Svært at udvikle gode arbejdsrutiner	
4.4. Mangel på kontakt til aftagere	
4.5. Mangel på standarder og ensretning	
5. Tværgående indsatser og målrettede pilotprojekter	15
5.1. Udstilling af data starter med at være båret af enkeltpersoner	
5.2. Tværgående indsats til at udbrede udstilling af data	
5.3. Målrettet pilotprojekt om at udstille udvalgte datasæt	
6. Metode	20

Indledning

Danske myndigheder er kommet langt, når det handler om at udstille offentlige data til gavn for virksomheder og borgere. Blandt statslige organisationer – som Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, Danmarks Miljøportal og Danmarks Statistik – er offentlige data af høj kvalitet frit tilgængelige. De seneste år er også en del kommuner blevet aktive, med København, Aarhus og Vejle som nogle af foregangskommunerne, ligesom offentlige selskaber og andre myndighedstyper også er begyndt at udstille deres data.

Alligevel går det trægt med at gøre offentlige data tilgængelige – og hvorfor gør det så det? Det skyldes, at arbejdet forudsætter en stærk digital kultur; det kræver særlige tekniske og juridiske kompetencer, opbakning i organisationen, strategisk sigte, de rette systemer og værktøjer samt relationer mellem nøglepersoner. Åbne offentlige data er altså en ny type offentlig service, som bygger på nye arbejdsgange og rutiner med samarbejde på tværs af fagområder og ofte også identifikation af og samarbejde med aftagerne af data.

Meget af arbejdet med at udstille data har hidtil haft karakter af sporadiske tiltag. Centrale initiativer – som Partnerskabet for åbne offentlige data (Erhvervsstyrelsen, Danske Regioner, KL og Open Data DK) – understøtter arbejdet, men i mange myndigheder er arbejdet fortsat båret af enkelte nøglemedarbejdere med drivkraft og interesse for at udstille offentlige data.

Partnerskabet for åbne offentlige data arbejder bl.a. for at styrke myndighedernes arbejde med åbne offentlige data. For at få indblik i hvem, der er de rette medarbejdere og behov at rette deres indsats mod, har Seismonaut med Teknologisk Institut som underleverandør, gennemført en målgruppe- og behovsanalyse blandt myndighederne.

I denne rapport præsenterer vi resultaterne af analysen, der er udarbejdet på baggrund af case-studier på tværs af ni myndigheder med 27 nøgleaktører, der arbejder med at udstille data. Rapporten er målrettet offentlige aktører, der arbejder for at fremme åbne offentlige data. På baggrund af analysen har Seismonaut udviklet et katalog med ideer til redskaber, som kan styrke myndighedernes arbejde med at udstille data, hvor analysens centrale pointer er formidlet til operationelle tiltag.

Rapporten indledes med et resume af analysens hovedresultater. Dernæst introduceres i tredje kapitel fem nøgleaktører, der er særligt centrale for arbejdet med åbne offentlige data. Kapitel fire beskriver kerneudfordringerne, som myndighederne møder i forbindelse med at udstille deres data. Kapitel fem præsenterer to strategier for at udstille data, som har betydning for hvilke udfordringer, man møder i myndighederne. Undervejs i rapporten er anvendt citater fra interviews med nøgleaktørerne til at vise, hvordan arbejdet med åbne offentlige data foregår i myndighederne.

God læselyst!

2. Resume

Arbejdet med at udstille offentlige data på tværs af myndigheder er præget af, at der fortsat er tale om et relativt nyt fænomen – trods det faktum, at nogle myndigheder er nået langt. Myndigheder har derfor hver sin måde at gå til det at udstille data, hvilket fører til forskellig praksis og forskellige resultater. Målgruppe- og behovsanalysen viser dog, at nogle faktorer er særligt centrale for at forstå, hvordan myndigheder arbejder for at udstille data.

Analysen viser, at fem nøgleaktører er særligt centrale for myndighedernes arbejde med at udstille offentlige data. Aktørerne kæmper især med fem centrale udfordringer, som går igen på tværs af myndigheder. Overordnet har myndighederne to forskellige strategier til at udstille data, hvor udfordringerne opstår på forskellige måder og i forskellige sammenhænge.

2.1. Fem nøgleaktører, der fremmer arbejdet med åbne offentlige data

Foruden organiseringen af arbejdet med åbne offentlige data viser analysen, at der er en række nøgleaktører, som har stor betydning for at drive arbejdet med åbne data frem. De fem aktører spiller en central rolle i arbejdet ved at lede og drive det, være faglige medarbejdere med ejerskab over data eller have en teknisk eller juridisk supportfunktion. Nøgleaktørerne er vigtige, fordi det er dem, der er drivkraften i at udstille data og derfor dem, der skal løse de udfordringer, som opstår i forbindelse med arbejdet.

2.2. Fem kerneudfordringer for nøgleaktørerne

Fokus for analysen har været at identificere det, der fremmer og hæmmer udstillingen af data i myndighederne. Fem kernefaktorer har vist sig særligt betydningsfulde, og de optræder som udfordringer i nøgleaktørernes arbejde med at udstille data, så snart de ikke er til stede. De fem udfordringer er gældende på tværs af myndigheder og datatyper. Der er dog en forskel i, hvor stor betydning hver udfordring har, hvilket er reflekteret i rækkefølgen, de præsenteres i:

- 1. Mangel på opbakning til at udstille data:** Den første og største udfordring for nøgleaktørernes arbejde med at udstille data er at sikre opbakning fra ledelsen og få deres arbejde prioriteret i myndigheden. Den er særligt udtalt i de tidlige faser af arbejdet med at udstille data, men er en tilbagevendende udfordring for nøgleaktørerne.
- 2. Usikkerhed forbundet med at udstille data:** Derefter står myndighederne over for kerneudfordringen, der handler om usikkerhed ved og frygt for at udstille data, som kan lede til negative konsekvenser, fx. ved at udstille personhenførbare oplysninger. Denne udfordring er udtalt på tværs af myndigheder og nøgleaktører. Udfordringen opstår, fordi det er svært at vurdere risici og forstå potentielle faldgruber ved de data, man vil udstille.
- 3. Svært at udvikle gode arbejdspraksisser:** Den tredje kerneudfordring går på at udvikle gode arbejdspraksisser for arbejdet med åbne offentlige data. Arbejdet med at udstille data fordrer i de fleste tilfælde, at dataarbejdet skal omstruktureres, og at nye metoder samt processer skal indarbejdes i myndigheden.
- 4. Mangel på kontakt til aftagere:** Myndigheder har svært ved at få kontakt til aftagerne af data. I situationer, hvor der er kontakt med aftagere motiverer det medarbejdere at se, at data de udstiller, bliver brugt og giver et synligt afkast. Omvendt hæmmer den manglende kontakt til dataaftagere medarbejderes og myndigheders motivation for at udstille data.
- 5. Mangel på standarder og ensretning:** Der er et stort ønske om at få ensrettet arbejdet med åbne data på et nationalt niveau. Standarder og ensretning for udstilling sikrer, at myndighedernes data bruges i sammenhæng med andre myndigheders data. Arbejdet med at udstille data gøres samtidig lettere, fordi et format og ensretning på forhånd er givet.

2.3. To strategier for at udstille data

Målgruppe- og behovsanalysen har vist, at myndighedernes arbejde med at udstille data groft sagt følger to former for strategi. Den ene strategi er en tværgående indsats for at udbrede praksis om at udstille data på tværs af myndigheden, mens den anden er målrettet og dybdegående med udstilling af et udvalgt datasæt:

1. **Tværgående indsats:** Ved den tværgående indsats bliver arbejdet med åbne offentlige data forankret i et team, som får til opgave at understøtte nøgleaktører på tværs af organisationen med at udstille data. Denne strategi har altså først og fremmest fokus på at understøtte udstilling af data på tværs af organisationen.
2. **Målrettet pilotprojekt:** Ved denne tilgang bliver myndighedens udstilling af data forankret i et pilotprojekt, som målrettet har til formål at udstille udvalgte datasæt. Arbejdet med at udstille data snævres dermed ind til at fokusere på en række specifikke udfordringer, som myndigheden ønsker at løse gennem projektet.

Inden myndighederne når til at forme en strategisk indsats viser erfaringerne, at deres arbejde typisk er forankret hos enkeltpersoner, som bærer dagsordenen eller udstiller data egenhændigt. Når en myndighed forankrer arbejdet i organisationen starter den typisk ud med at bevæge sig i retning af den ene eller den anden strategi. Strategierne er vigtige, da de har betydning for, hvornår og hvordan myndigheden møder de fem kerneudfordringer.

Til gengæld er begge strategier relevante for myndighederne, idet de skaber to forskellige resultater. Den ene udbreder erfaringer og praksis omkring det at udstille data i hele organisationen, mens den anden løser konkrete udfordringer omkring specifikke datasæt og opbygger dybe erfaringer hermed.

3. Nøgleaktører, der fremmer åbne offentlige data i myndigheder

Arbejdet med åbne offentlige data er i høj grad båret af, at der på tværs af myndigheder er kompetente og passionerede medarbejdere, som har fået interesse for feltet. Uanset om en myndighed er nået langt med at udstille data, eller om den lige er begyndt, så er det i høj grad en interesse og passion for feltet, som får det til at lykkes.

De bedste eksempler på arbejde med åbne data sker i kombinationen af, at medarbejderne har åbne data som en del af arbejdsbeskrivelsen samtidig med, at de er nysgerrige og aktivt opsøgende omkring, hvilke potentiale åbne offentlige data har. Der er tale om medarbejdere, som bliver involveret i at udstille data, fordi de qua deres stilling og funktion har betydning for arbejdet. På tværs af myndigheder kan man altså tale om en gruppe af nøgleaktører, der er relevante, fordi de arbejder i stillinger, som har med data at gøre, og fordi de med interesse og passion engagerer sig i at udstille data.

I vores analyse af myndighedernes arbejde med at udstille data, har vi identificeret fem nøgleaktører. Disse fem aktører går igen på tværs af myndigheder og spiller hver især en væsentlig rolle i forhold til at udvikle, udbrede og forankre arbejdet med at udstille offentlige data.

De fem aktører er:

1. Dataprojektleder
2. Teamleder/mellemlider
3. Domænefaglig medarbejder
4. IT-tekniker/IT-arkitekt
5. Jurist

Datagrundlag

Analysen er baseret på 27 dybdegående interviews med ni forskellige myndigheder samt etnografiske observationer ifm. Digitaliseringsmessen '17, Pre-hackathon event i Aalborg, G21, KL's Åbne Data-seminar samt i de enkelte myndigheder, hvor interviewsene har fundet sted.

Læs mere i metodeafsnittet på side 20.

I det følgende uddyber vi hver profil med fokus på rollen, vedkommende spiller, samt hvad der driver og hindrer de fem nøgleaktører i deres arbejde med at udstille offentlige data.

3.1. Dataprojektleder

Dataprojektlederen faciliterer arbejdet med udbredelsen af åbne offentlige data. Typisk er projektlederen en konsulent, der er ansat i myndigheden, og som blandt andre opgaver har ansvaret for åbne offentlige data på sit bord. Dataprojektlederen sidder typisk i en udviklings- eller innovationsenhed hos myndigheden.

“I starten foregik det meget ved, at jeg var rundt i de tre afdelinger og fortælle om projektet, og hvorfor vi gik i gang – med henblik på at få kortlagt data.” Citat, dataprojektleder.

Kerneopgaven er at udbrede arbejdet med at udstille data i myndigheden. Indledningsvist handler det om dialog med dataejerne i myndighederne, det er fx de domænefaglige medarbejdere, der registrerer og bearbejder de offentlige data. Her handler det om at kortlægge, hvad der er af data, og hvad der er muligt at gøre med dem.

“Åbne offentlige data skal være en naturlig ting, så ligesom når man tænder for vandhanen, så kommer der vand ud - så det bare flyder, og der ikke er nogle problemer.” Citat, dataprojektleder.

Med udbredelsen af åbne offentlige data i myndigheder, bidrager dataprojektlederen med at sætte udstilling af offentlige data på dagsordenen på tværs af myndigheders afdelinger eller forvaltninger, og ikke mindst ved at synliggøre værdien af at udstille offentlige data. Derudover faciliterer dataprojektlederen bilaterale relationer mellem medarbejdere i myndigheder, der i forvejen arbejder med data, men ikke i forvejen har kendskab til hinanden, så de i fællesskab bidrager til udviklingen af nye måder at udstille data.

Dataprojektlederen er kendetegnet ved at have en entreprenant tilgang til arbejdet med åbne offentlige data. Det er ikke nødvendigvis en nøgleaktør med en IT-bag-

grund, men dataprojektlederen har gode ideer til, hvad data kan bruges til – og hvad det kan bidrage med på samfundsmæssig niveau – hvis de udstilles. For dataprojektlerne er åbne data mulighedernes land. De mener, at data både skal lægges ud, når der er en klar aftager, men ser også værdien i at lægge data ud for datas skyld alene, uagtet om der en aftager i den anden ende. Netop den personlige gejst og entreprenante tilgang til arbejdet med åbne offentlige data er vigtig, da det er dataprojektlederen, der præsenterer og udbreder ideen om at udstille data i myndighederne.

I forhold til kerneudfordringerne hindres dataprojektlederens arbejde, når der ikke er medarbejder- eller ledelsesopbakning til at udstille offentlige data i myndighederne. Det kan skyldes, at der i flere myndigheder er en usikkerhed for konsekvenserne ved at udstille data. I forlængelse af dette kan dataprojektlederne samtidig opleve, at en manglende kontakt med dataaftagere, gør det udfordrende at vise værdien af at udstille offentlige data.

3.2. Teamleder/mellemlider

Denne nøgleaktør er typisk lederen af de teams, der udbreder åbne offentlige data eller får til opgave at gennemføre et strategisk projekt omkring åbne offentlige data.

“Overordnet er man nødt til at være fødselshjælper i starten for at analysere data: Hvad må vi ikke tage? Hvad kan vi tage? Det gør vi for hver kilde, vi kigger på.”
Citat, konsulent.

Teamlederen har til opgave at identificere data, der skal udstilles både i forhold til hvilken efterspørgsel, der findes og i forhold til hvilken efterspørgsel, der kan skabes. Dertil arbejder teamlederen med at identificere, hvor og hvornår udstilling af åbne data kan forenkle arbejdet for teamets medarbejdere og gøre det nemmere at løse opgaver effektivt og kvalificeret. Kendetegnet ved teamlederne er, at de orkestrerer arbejdet med at udstille offentlige data og er med til at fremme det på ledelsesniveau.

Analysen viser, at teamlederen både kan fremme og hindre arbejdet med at udstille offentlige data. I nogle tilfælde er vedkommende entreprenant og vil skubbe arbejdet med at udstille data frem i myndigheden. Teamlederen

vil komme med eksempler på, hvorfor åbne data er en fordel og skabe en stærkere databevisthed i myndigheden. I andre tilfælde hæmmer teamlederen arbejdet med argumentet om, at det er en ekstra opgave, der ikke er ressourcer til i teamet.

I forhold til kerneudfordringerne spiller team- og mellemlideren en afgørende rolle for at udvikle den nye måde at udstille data i myndighederne, og ikke mindst drive udviklingen af standarder og ensretning af offentlige data frem. Ligeledes er det også denne nøgleaktør, der er instrumental for at sikre opbakning fra myndighedens ledelse.

3.3. Domænefaglig medarbejder

Den domænefaglige medarbejder er den fagligt orienterede medarbejder, som sidder med de offentlige data, der er registreret af myndigheden. Denne gruppe er de såkaldte dataejere, som har opsat kriterierne for, hvordan data genereres. De domænefaglige medarbejdere tæller eksempelvis GIS-koordinatorer, landskabsarkitekter og ingeniører.

“Det er vigtigt, at den enkelte sagsbehandler kan se fordelene ved at gøre data åbne, for det er jo dem, der skal lægge det op. Folk kan godt være nervøse for at lægge det op, for de vil ikke udstille data, hvis de ikke synes, de er gode nok.” Citat, GIS-koordinator.

De løsninger og services, de leverer til deres myndighed og borgere, er baserede på data, som de registrerer, monitorerer, henter, renser og aggregerer. Det nye for denne gruppe er at udstille egne data, så andre kan bruge dem – og endda på måder, de ikke selv har overvejet, at offentlige data kan bruges på, fx kommercielt. Aktørernes faglige stolthed gør, at de stiller høje krav til de offentlige data, som de gør tilgængelige. Datakvaliteten er et vigtigt parameter, fordi både deres egen og myndighedens faglighed er på spil.

“De datasæt, jeg leverer til opendata.dk, er jeg ikke rigtig tilfreds med. De er for komplicerede, de skal gøres mere tilgængelige.” Citat, domænefaglig medarbejder.

Domænefaglige medarbejdere er kendetegnet ved, at de generelt arbejder indgående og struktureret med, hvordan åbne data kan fremmes i myndigheden, fordi det

er en del af deres daglige opgaver. Typisk har de indsigt i data, som potentielt kan blive gjort tilgængelige eller allerede bliver det, men har ikke beskæftiget sig med, hvordan data kan bruges fx kommercielt.

I forhold til kerneudfordringerne er det manglende udvikling af gode arbejdsrutiner for udstilling af offentlige data, kontakten til aftagere og ikke mindst udvikling af standarder og ensretning i forhold til udstilling af data, der står i vejen for de domænefaglige medarbejders arbejde med at udstille data.

3.4. IT-tekniker/IT-arkitekt

En IT-tekniker eller IT-arkitekt er den tekniske medarbejder, som har ansvar for drift eller systemudvikling og er derfor involveret i arbejdet med at udstille data. Arbejdsopgaverne består i både at yde support i forhold til systemer og ansvar for udvikling samt drift af IT-systemer i myndigheden. I flere myndigheder er det IT-teknikeren eller IT-arkitekten, som er ansvarlig for, at åbne offentlige data flyder ved at uploade samt opdatere dem. Dertil er de med til at udvikle systemer og formater for åbne offentlige data, så der sikres en strømning inden for den enkelte myndighed.

IT-teknikeren/IT-arkitekten er kendetegnet ved, at vedkommende er vant til at arbejde med data af denne kaliber og har indsigt i, hvad der er muligt. Samtidig er det vedkommende, der efterlyser standarder og ensretning for udgivelse af åbne offentlig data.

“Det dynamiske data, som vi ikke selv ejer, kræver monitorering eller aftaler med interne leverandører. Det kræver sin mand at kode API’erne til de forskellige systemer – og det er ikke alle, som er lige API-venlige. Der er ingen tekniske krav i IT-indkøbet i de forskellige magistrater om, at det software, de køber, skal kunne levere en ‘venlig’ API til åbne offentlig data. Hvis man så lægger sikkerhed med firewall og hele baduljen hen over den problematik, så har man enten meget svage eller upålidelige datakilder at arbejde med.” Citat, GIS-koordinator.

I forhold til kerneudfordringerne er det særligt standarderne og ensretningen af data, der optager IT-teknikeren og IT-arkitekten. Når de ikke selv er dataejere, kan det

være en udfordring at understøtte de gode formater og tekniske løsninger. Samtidig spiller de en vigtig rolle i at afklare tekniske problemstillinger, når der skal sikres opbakning og prioritering af arbejdet med at udstille data.

3.5. Jurist

Juristen spiller i flere sammenhænge en vigtig understøttende rolle i arbejdet med at udstille data. Ofte bliver juristen konsulteret eller involveret i spørgsmål omkring udstilling af data, enten som support eller som del af et team, der får til opgave at arbejde med åbne offentlige data. Juristens rolle er typisk størst i den indledende fase af et projekt.

“Der er en stor ansvarlighed for dataen. Det er mennesker af kød og blod, der er i den anden ende, og det vil ødelægge vores omdømme, hvis der var datasikkerhedsbrud. Man vil stille data til rådighed for dem, der har brug for det, men det skal ske på en ansvarlig måde.” Citat, jurist.

Juristen er kendetegnet ved, at vedkommendes primære opgave er at vurdere risici – eksempelvis i forhold til hvad må lægges ud, eller hvad skal ændres, for at det kan lægges ud. Af den grund er juristen primært involveret i at udstille data i de indledende faser, hvor data identificeres og vurderes. Her er juristen med til at sætte rammen for åbne offentlige data i myndigheden for at sikre, at alle regler og krav overholdes. Juristen arbejder primært med spørgsmålet om sikkerhed – både i forhold til personhenførelse samt sikkerhed og beskyttelse af data.

Juristens rolle er vigtig for arbejdet med åbne offentlige data. Samtidig er der en risiko for, at en jurist kan blokere udstilling af data, hvis vedkommende som udgangspunkt har fået til opgave at vurdere, hvor begrænsningerne er. I flere myndigheder har juristen derfor været involveret i samarbejde med dataprojektleder og domænefaglig medarbejder for at fokusere på muligheder og skabe løsninger, der kan få data udstillet på bedst mulig vis.

I forhold til kerneudfordringerne er juristen en central rolle for at man kan overkomme usikkerhed i forhold til at udstille data samt sikre, at standarder og ensretning følger organisationens juridiske rammer.

4. Kerneudfordringer i arbejdet med at udstille offentlige data

På tværs af myndigheder og på tværs af nøgleaktørernes arbejde med at udstille data, har vi identificeret fem faktorer, som har vist sig særligt afgørende for arbejdet med åbne offentlige data. Når disse faktorer er til stede, får det arbejdet med at udstille data til at flyde i organisationerne. Når faktorerne er fraværende, bliver de til udfordringer, der gør det vanskeligt eller umuligt at udstille data eller udbrede arbejdsrutiner omkring det at udstille data.

I dette kapitel præsenterer vi de fem faktorer, som de kerneudfordringer, man som nøgleaktør eller myndighed skal løse, når man udstiller data.

De fem kerneudfordringer er:

1. Mangel på opbakning til at udstille data
2. Usikkerhed forbundet med at udstille data
3. Svært at udvikle gode arbejdsrutiner
4. Mangel på kontakt med aftagere
5. Mangel på standarder og ensretning

Alle fem kerneudfordringer er centrale for myndighedernes arbejde med at udstille data, men nogle har større betydning end andre for, hvorvidt myndigheden får succes. Rækkefølgen afspejler denne forskel, hvor manglen på opbakning til at udstille data, har vist sig som den mest centrale faktor og udfordring at håndtere. I det følgende præsenterer og uddyber vi hver udfordring.

4.1. Mangel på opbakning til at udstille data

Den første faktor er ledelsesopbakning og prioritering i myndigheden. Når ledelsen ikke bakker op om nøgleaktørers arbejde med at udstille data, bliver det den mest centrale kerneudfordring i nøgleaktørernes arbejde. Udfordringen optræder i begge former for strategi (se kap 5) og håndteres forskelligt afhængig af den pågældende myndighed. Arbejdet med at udstille åbne offentlige data betragtes gerne som innovationsprojekter i myndighederne. Af den grund er der stor risiko for, at processerne med at udstille data strandes, hvis der ikke er en aktiv opbakning fra ledelsen.

“Der er ikke rigtig plads til åbne data. Inden for vores område bliver det mere set som et ‘nice to have’ end et

‘need to have’.” Citat, domænefaglig medarbejder.

For at arbejdet med at udstille åbne data kan blive ‘need to have’, er ledelsesmæssig opbakning og klare målsætninger og prioriteringer afgørende. Uden dette er det svært at opretholde formålet og meningen med opgaven.

En brøkdelen af arbejdsbeskrivelsen, når værdien er utydelig

Overordnet set bliver der afsat få ressourcer til at drive arbejdet med åbne offentlige data frem i myndighederne. Det sker på trods af, at nøgleaktørerne ser potentiale i at udstille data. Det gør det svært for dem at engagere sig dybere i udviklingsarbejdet på grund af andre opgaver.

“Jeg arbejder meget lidt med åbne offentlige data. En dag om måneden. Men jeg vil gerne, for jeg synes, det er spændende. Men det skal prioriteres højere ellers prioriteres andre opgaver.” Citat, mellemlider.

Eksistensberettigelsen af åbne offentlige dataprojekter afhænger af, hvor tydelig gevinsten er ved at arbejde med åbne offentlige data. Der er et mønster i, at det for både medarbejdere og ledelse er mere motiverende at arbejde med åbne data i situationer, hvor afstanden er kort mellem de, der genererer offentlige data og de, der høster offentlige data. Dette kan være medvirkende til, at arbejdet med åbne data i nogle tilfælde prioriteres højere, når det skaber tydelig værdi internt i en myndighed, end når den er eksternt rettet.

“Det er vigtigt, at at den enkelte sagsbehandler kan se fordelene ved at gøre data åbne, for det er jo dem, der skal lægge data op.” Citat, medarbejder.

Motivationen for åbne offentlige data styrkes derfor, når formålet er klart defineret og formålet kan have indflydelse på den enkelte medarbejders dagligdag. Det kan eksempelvis være i tilfælde af et ydre (nationalt) pres eller en strategisk arbejdsproces, hvor ressourcer prioriteres, og hvor der er opbakning fra ledelsen til at udstille offentlige data.

En klar strategi

Det er specielt svært for en medarbejder, der driver

udstilling af data frem på egen hånd, at vise værdien af dette arbejde for sin ledelse, fordi arbejdet ofte er sporadisk og ikke hæftes op på andres lignende indsatser. Udfordringen består i manglen på en klar strategi med udbredelsen af de åbne offentlige data og for det at komme fra idé til konkret projekt:

“Hvis man skal gøre noget, skal man have en tydelig strategi, og vi skal allesammen gøre det samme. Der skal i kommunen tages aktiv stilling til, hvad det er, der skal lægges ud, og hvad der ikke skal lægges ud.” Citat, medarbejder.

Opbakning og prioritering nævnes som afgørende elementer for både teamledere, domænefaglige og også IT-teknikere/IT-arkitekter. Teamledere og domænefaglige medarbejdere mangler oftest forståelsen af, hvad arbejdet med åbne offentlige data kan. En udfordring er, at de i forvejen har mange andre opgaver, og, at de for at skulle engagere sig at udstille data, skal kunne se en klar værdi for de potentielle aftagere.

Når udstilling af data ikke er en kerneopgave

Myndighedernes arbejde består i at løse kerneopgaver for borgere og samfundet. Det er kerneopgaverne, som prioriteres i dagligdagen, i stedet for nye tiltag og initiativer. Det sker ikke på grund af uvilje, men på grund af tidsmangel. Hvis medarbejdere i myndigheder skal engagere sig mere med udstilling af offentlige data, er det derfor nødvendigt, at der er en klar retning fra ledelsen om, hvordan udstilling af data bliver defineret som én af kerneopgaverne.

Dataprojektlederens arbejde udfordres af prioriteringen af kerneopgaver, specielt hvis dataprojektlederen arbejder uden strategisk støtte til at drive udstilling af offentlige data frem. Her er arbejdet med åbne offentlige data drevet af fagligt engagement, men i de tilfælde, hvor værdien af åbne data ikke er tydelig, er engagement lavt blandt medarbejderne. Uden en iøjnefaldende eller direkte gevinst ved at arbejde med åbne offentlige data for borgerne eller myndigheden er det svært for dataprojektlederen at engagere medarbejderne, særligt hvis der i forvejen ikke er ledelses- eller direktionsopbakning.

4.2. Usikkerhed forbundet med at udstille data

Den anden kerneudfordring, der er identificeret i analysen, er usikkerheden ved åbne data og ikke mindst frygten for at begå fejl ved eksempelvis at udstille personfølsomme oplysninger. Usikkerheden findes både på ledelses- og medarbejderniveau uanset rolle og arbejdsopgaver. Frygten for at begå fejl bremser arbejdet med at udstille åbne offentlige data, og er i nogle sammenhænge et udtryk for usikkerhed og mangel på viden om at udstille offentlige data. Det er derfor afgørende at adressere usikkerheden og frygten for konsekvenser ved at udstille data, hvis man som myndighed skal opbygge gode rammer for arbejdet.

Skandalesager har skabt fokus på usikkerhed frem for mulighed

Internt i myndighederne ses en usikkerhed og frygt for utilsigtet at gøre personhenførbare data tilgængelige. En række af højtprofilerede skandalesager har ført til, at både medarbejdere og ledere kan have en a priori tilbageholdenhed for at udstille data. Usikkerheden ved at udstille data er for stor, fordi de har svært ved at vurdere og styre de risici, der er forbundet med større åbenhed.

“På sundhedsområdet er de virkelig bekymrede for sikkerheden. Fordi der er data, man slet ikke kan lægge ud, tør man slet ikke lægge nogle data ud. Det kan være for risikofyldt. Man er bange for medieopmærksomhed.” Citat, dataprojektleder.

Usikkerheden forbundet med data, som indeholder personhenførbare oplysninger, handler primært om, at der gennem koblinger af forskellige datasæt, som ikke umiddelbart er personhenførbare, kan udtrækkes personfølsomme oplysninger. Flere myndigheder bruger eksempler som “at have på BT’s forside” som skrækscenariet på, hvor galt det kan gå. De mangler både cases på, hvad potentialet ved at udstille offentlige data er og god retspraksis på området. Derfor foretrækker myndighederne at holde offentlige data tættere til sig i stedet for at udstille dem.

Usikkerhed overvindes med praktisk tilgang

Selvom frygten for at lægge personhenførbare oplysninger kan findes i alle myndigheder, er der også medarbejdere, som mener, at udfordringen med de personfølsomme oplysninger kan løses ved at aggregere eller anonymisere.

De interviewede jurister, der har fået til opgave at løse de juridiske udfordringer med de personhenførbare oplysninger, har en positiv indstilling til, at det er udfordringer, der kan løses. Det sker typisk ved, at de udarbejder en risikovurdering for udstilling af offentlige data og mulighederne for at anonymisere. Netop fordi de har en juridisk baggrund, har de mulighed for at gå konkret til opgaven og betragte udfordringen som håndtering af risici fremfor at lade sig påvirke af usikkerheden for at begå fejl, som andre nøgleaktører kan ende med at gøre.

De dataprojektledere, IT-teknikere og IT-arkitekter, der indgår i analysen deler juristernes positive indstilling til udfordringerne med følsomme eller semi-følsomme data. De to nøgleaktører mangler imidlertid fagligheden i deres argumenter, der klart kan afvise kritikeres holdning til, at udstilling af offentlige data vil afsløre personlige oplysninger i et omfang, der ikke kan forudsiges. Blandt fortalere for udstilling af flere offentlige data, er risiciene forbundet med at arbejde med følsomme eller semi-følsomme data et uundgåeligt vilkår. Det gælder derfor om at have en praktisk tilgang til at håndtere udfordringen i de tilfælde, hvor værdien af at udstille data vejer tungt.

“Man kan aggregere og anonymisere, men der er jo altid risikoen for, at der kan være situationer, hvor man sammenstiller forskellige datasæt, så man kan identificere personer alligevel. Det er teoretisk. Her må lave en afvejning mellem potentiale og risiko. Man kan gøre noget for, at data ikke bliver personhenførbart, men der er ikke nogen, der siger, man kan gøre det 100 procent.” Citat, dataprojektleder.

En lovgivning i forandring

Hvilke data myndighederne betragter som sikre eller usikre at udstille er ikke alene bundet op på de eksisterende juridiske rammer. Usikkerheden er også forbundet med, at der er tale om lovgivning i forandring, hvor nogle nøgleaktører oplever det som usikkert, hvordan og

hvorvidt lovgivningen fremover vil ændres.

Ved analysens udfærdigelse (november 2017) afventer flere myndigheder eksempelvis udfaldet af EU's persondataforordning, inden de reel vil forholde sig til at udstille offentlige data, og der har derfor været en udtalt tøvende holdning til arbejdet. Man er bange for at åbne sine offentlige data for meget, da der er en forventning om, at lovgivningen efter den nye forordning vil være betydeligt strammere end den nuværende.

Fra pdf-filer til åbne (magtfulde) data

Åbne offentlige data bygger også på principper om større transparens i myndigheders arbejde. På nuværende tidspunkt eksisterer der meget offentlig data, som ikke er udstillet og let tilgængelige data, men i stedet er tilgængeliggjort i statiske formater, såsom tekstbaserede pdf-filer. Her kan der ligge information af høj værdi, men information, som samtidig kan give indsigt i myndigheders eget arbejde. Derfor er nogle myndigheder - især domænefaglige medarbejdere - tilbageholdne med at gøre dem lettere tilgængelige.

“Det er lovpligtigt at lægge målinger af forældretilfredsheden på skoler og institutioner ud. Men det ligger som pdf'er, og det er hårdt at pløje igennem. Det kunne være bedre, hvis det lå som åbne data i stedet for. Der er potentiale i at gøre dem digitale, men det kræver ledelsesopbakning. Og så skal organisationen også afsætte ressourcer, der kan drive det.” Citat, mellemlider.

Der er altså offentlige data, som på nuværende tidspunkt ville kunne udstilles, men hvor der er en tradition for at udgive offentlige data i et bestemt format. Når nogle nøgleaktører er tilbageholdne er det blandt andet fordi et lettere tilgængeligt format også vil gøre det lettere at få indblik i myndighedernes arbejde. Åbne offentlige data betragtes derfor som magtfulde og har potentiale for at blotte myndigheder og borgere i højere grad, end hvis de forbliver i eksempelvis pdf-filer.

“Her i kommunen forstår vi ikke omfanget af, hvad der sker med åbne data. Så vi kan også blive bange for det, men det fører jo ingen steder. Man kan jo kombinere forskellige datasæt, og så har de en helt ny værdi. Vi skal være mere bevidste om, hvordan vi både deler data og

passer på borgerne”. Citat, teamleder.

Generelt tegner der sig et billede af, at frygten for at træde forkert i forhold til at udstille offentlige data er stor på grund af de sager om tilgængeliggjorte persondata, der er endt i pressen. Omfanget omtales som enormt, og skaber en usikkerhed i forhold til, hvad åbne offentlige data kan skabe af kommerciel værdi, og hvordan man, som myndighed, undgår eksempelvis at udstille personhenførbare data.

4.3. Svært at udvikle gode arbejdsrutiner

Når usikkerheden er overvundet, begynder det konkrete arbejde med at udstille offentlige data. Her er den store udfordring, hvordan det gøres bedst muligt, og hvordan myndighederne kan udvikle gode rutiner for at udstille data.

“Det handler i starten om at lave nogle gode eksempler, som kan få folk til at bruge det. Folk er skeptiske!” Citat, dataprojektleder.

Mange myndigheder kæmper med at komme godt fra start og arbejde med at udvikle arbejdsformer for udstilling af data. Her handler det både om at vise, hvordan udstillingen af offentlige data kan skabe værdi i egen myndighed, og hvordan medarbejdere lettest kan drive dette arbejde frem. I den indledende fase har myndighederne ikke erfaringer, de kan trække på og kan derfor ende med at udstille offentlige data på må og få.

På nuværende tidspunkt er der ingen af de interviewede myndigheder, som er i mål med at løse udfordringen. Mens nogle myndigheder slet ikke er gået i gang med at udstille offentlige data, arbejder andre målrettet mod at skabe bedre arbejdsrutiner. For de myndigheder, som er i færd med at udvikle gode arbejdsrutiner, gælder det, at de har en proaktiv teamleder koblet til arbejdet med åbne data, at dataen er nem og sikker at udstille, og at der er kontakt med dataaftagere, da det motiverer de domænefaglige medarbejdere til at udstille data.

Hvad er den gode måde at udstille data på?

For at udvikle en kultur i myndigheden for at udstille åbne offentlige data, er det vigtigt, at man har defineret, hvad gode arbejdsrutiner med data er. Her spiller myn-

dighedens egen kultur og organisering ind i forhold til, hvad der giver bedst mening et konkret sted.

“Vi må have ledelsesmæssig bevidsthed omkring det strategiske fokus, der er på, hvad der er den bedste digitale kompetenceudvikling i det offentlige. Hvis de digitale udfordringer og hverdagsmæssige opgaver smeltes sammen, tror jeg, vi kan nå derhen, hvor datateknologier og kerneopgaver løfter hinanden.” Citat, teamleder.

Der er en gennemgående udfordring i at ensrette og strukturere processerne for at udstille data. Det indebærer blandt andet udfordringen med systematisk at identificere og bestemme, hvilke offentlig data, der skal udstilles.

Især dataprojektledere og teamledere, som får til opgave at udstille data, oplever, at det er svært på tværs af kolleger, områder og afdelinger at definere, hvad der er den gode måde at udstille data på. Noget af udfordringen opstår, fordi udstilling af data ikke bare er en teknisk øvelse, men griber ind i både myndighedens generelle brug af data, systemerne, der skal understøtte arbejdet, juridiske problemstillinger og praktiske forhold. Helt grundlæggende handler det om, at det er svært for dataprojektledere og teamledere at få deres kolleger til at se sig selv og deres myndighed, som en offentlig enhed, der har til opgave at servicere eksterne parter med data.

4.4. Mangel på kontakt til aftagere

Hvem bruger vores data? Det spørgsmål er helt centralt for både teamledere, dataprojektledere og de domænefaglige medarbejdere. For nogle opstår spørgsmålet, som en udfordring, i forbindelse med at de tilrettelægger udstilling af data. Men det er ikke en garanti, at udfordringen allerede her bliver løst. I de tilfælde ender udfordringen med at blive aktuel efter data er blevet udstillet, og man som eksempelvis domænefaglig medarbejder begynder at overveje, hvem der egentlig bruger de udstillede data.

Få myndigheder har systematisk kontakt med dataaftagere, og analysen peger på, at kontakten generelt er skabt på et spinkelt grundlag, hvis den overhovedet eksisterer. Manglen på kontakt med aftagere betyder, at udstillingen af data risikerer at blive nedprioriteret af medarbejderne.

“Jeg må indrømme, det er svært at prioritere, fordi jeg ikke ved, hvor mange der sidder i den anden ende og kan bruge det. Jeg tror, den største motivation for arbejdet ville være, hvis vi kunne se, at arbejdet blev brugt til noget.” Citat, domænefaglig medarbejder.

Incitamentet for at udstille data øges, når det er tydeligt, hvem der bruger data og til hvad. Det skaber en faglig og personlig motivation for både de domænefaglige medarbejdere, IT-teknikerne og IT-arkitekterne, hvis de kan se, deres arbejde skaber et grundlag for et større projekt eller udvikling af et nyt produkt. Disse nøgleaktører arbejder i forvejen med at generere offentlige data og ser gerne, at den kan få værdi for andre.

“Vi ønsker vores data skal arbejde. Vi har dem jo alligevel. Og noget data skal vi jo lave. Så der er ingen grund til, data ikke skal arbejde. Så hvis der kan være noget markedsværdi i det, så ønsker vi helt klart at hjælpe med det.” Citat, domænefaglig medarbejder.

Flere teamledere og domænefaglige medarbejdere viser stor interesse for at udstille deres offentlige data, men ved ikke, hvilke datasæt de skal starte med. Den kommercielle værdi for dataejerne er med andre ord sjældent åbentlys, hvilket betyder, de arbejder for at udstille data, som de selv kan se værdi i, men som ikke nødvendigvis har samme genklang hos aftagerne.

Manglende kontakt demotiverer og giver ringere datakvalitet

Udfordringen i forhold til at have kontakt med dataaftagerne er todelt. Den første udfordring er at identificere mulige aftagere, men her er nøgleaktørerne ofte i tvivl om, hvordan de skal gribe opgaven an; altså, hvordan finder nøgleaktørerne relevante virksomheder for deres data, og hvordan får de gjort de data, der er udstillede og data som potentielt kan blive udstillet, synlige.

“Virksomhederne aner ikke, hvad vi har af data” Citat, teamleder.

Resultatet er, at nøgleaktørerne oplever et antiklimaks når data endelig er udstillet på en online platform, men de ingen aktivitet kan se omkring den udstillede data. Når der ikke åbenlyst står aftagere på den anden side og gør brug af data, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt

arbejdet med at udstille data overhovedet har værdi. I sidste ende fører det til, at arbejdet med at udstille data kan blive nedprioriteret på et tidspunkt, hvor det ellers lige var kommet i gang.

Den anden udfordring er at sikre værdien og kvaliteten af myndighedernes data. Domænefaglige medarbejdere kan tvivle på, at de offentlige data udstilles i rette format eller af rette kvalitet - for i sidste ende at kunne skabe kommerciel værdi - når de ikke har feedback fra aftagerne.

“Vi har stort set ingen feedback fået, efter vi har lagt data ud. Vi ved ikke, om det bliver brugt.” Citat, domænefaglig medarbejder.

Kontakten er ikke systematisk integreret i udstillingen af data på trods af, at det er et ønske fra nærmest alle involverede nøgleaktører. Det ender derfor med at aftagerkontakt opstår sporadisk og sker i tilfælde, hvor der er en forudgående personlig relation til udvalgte aftagere, som kan indgå i arbejdet.

Åbne data som ny offentlig service

Når kun få myndigheder har kontakt til potentielle aftagere skyldes det blandt andet, at mange domænefaglige medarbejdere eller IT-teknikere ikke har åbne offentlige data, som deres kerneopgave. Derfor er det ikke en prioritet i deres arbejde at være opsøgende i forhold til aftagerne men udelukkende at være til rådighed, hvis de bliver kontaktet.

“Er det os i kommunen, som skal udstille data, eller er det virksomheder, som skal bede om data?” Citat, teamleder.

Kontakten med aftagere afhænger af, hvordan myndigheden og dens nøgleaktører forstår deres serviceopgave. I de tilfælde, hvor åbne offentlige data forankres og bliver anset som en ny offentlig service i myndigheden, bliver arbejdets værdi tydeliggjort.

På nuværende tidspunkt er der altså vidt forskellige opfattelser af, om åbne offentlige data hører under myndighedernes kerneopgaver, eller om det er en ekstra opgave, som medarbejdere i myndighederne kan påtage sig, såfremt de fortsat løser deres andre opgaver.

4.5. Mangel på standarder og ensretning

Den femte og sidste kerneudfordring for myndigheders arbejde med åbne offentlige data er udviklingen af standarder og ensretning af data. Blandt domænefaglige medarbejdere, IT-teknikere og IT-arkitekter er der en udbredt oplevelse af, at deres udstillede data ikke kan bruges, fordi de ikke passer sammen med andres dataformater.

“Vi synes, det er de fedeste data, men vi ved ikke, om der er nogle derude, som står på spring for at bruge dem.” Citat, innovationskonsulent.

Kun få typer af tilgængeliggjorte data - som eksempelvis geodata - har været så udbredte, at der har været udviklet standarder for dem. Når en nøgleaktør begynder at udstille, for vedkommende, nye typer af data, er der altså ikke tilgængelige formater eller retningslinjer. Dermed er det svært for nøgleaktøren at sikre, at data er let anvendeligt i relation til andre myndigheder og virksomheders data.

Blandt nøgleaktører, som efterspørger en standardisering af offentlige datasæt, er der frustration over, at deres åbne data ikke kan bruges af andre end myndigheden selv. Der er en formodning om, at åbne offentlige data strander på grund af manglende kendskab til de formater, der passer bedst til aftagerne. Hermed er der også en sammenkobling til den fjerde kerneudfordring om manglende kontakt til aftagere.

Ensretning kan være godt, men ressourcekrævende

Kvalitet og bearbejdning af data bliver adresseret forskelligt af myndighederne. Nogle myndigheder har valgt at udstille store mængder data af ubearbejdet karakter, mens andre myndigheder ikke har udstillet data, fordi de ikke har kvalitetssikret og bearbejdet data i høj nok grad til at forhindre potentielle fejl i data. Det kan gøre det svært for aftagerne at bruge data på tværs, fordi der er stor forskel i indholdet af data, selvom det er inden for samme område.

Omvendt kan det gøre det sværere for nogle myndigheder at deltage i at udstille data, hvis barren til kvaliteten af data bliver løftet for højt. Det gælder de myndigheder, der på nuværende tidspunkt ikke har ressourcer til at arbejde og ensrette data, så de følger eksterne standarder.

“Hvis jeg sad med leverandørbriller, så ville det være genialt med en standardisering. Men som bidrager ville det være forfærdeligt, hvis jeg skulle omsætte min data til deres format. Hvis der er en standard, så brug den. Men hold også fast i, at det kan være alt fra Excel til forskellige filtyper, og så se, om nogen kan bruge det. For det første har vi rigeligt at lave, og for det andet har vi ingen penge. Man vil tabe mange kommuner, hvis man siger, at de skal gøre det.” Citat, domænefaglig medarbejder

For flere mindre myndigheder giver udstilling af offentlige data dog først for alvor mening, når deres data kan sammenstilles data fra andre myndigheder. Standarder og ensretning for denne gruppe af aktører bliver dermed både løsningen og problemet i arbejdet med at udstille data.

Standarder kan forenkle arbejdet, men begrænse mængden af data

Forståelsen af hvornår data er af høj nok kvalitet til at kunne skabe værdi for aftagerne varierer fra myndighed til myndighed – og fra medarbejder til medarbejder. Nogle ser det som vigtigt at udstille data i stor volumen, så det er let tilgængeligt for at aftagerne selv kan bearbejde det. Andre ser det som centralt for den potentielle værdi af dataene, at de er af så høj kvalitet som muligt, inden de udstilles.

I denne diskussion kan standarder for både formater og indhold være med til at forenkle processen med at udstille data og reducere mængden af de ressourcer, det kræver. Men det kan også være med til at begrænse de data, der udstilles, før en aftager har haft mulighed for at gøre brug af det.

“Vi skal bruge de data, vi har. Selvom der er fejl i data – og det er der næsten altid – så er det ikke noget, vi skal sidde og skjule. Det er den bedste viden, der er til rådighed, og så skal den også være tilgængelig.” Citat, teamleder.

Der eksisterer altså på tværs af myndigheder og medarbejdere en disharmoni i opfattelsen af, hvornår data er klar til at blive gjort tilgængelige, og hvor standardiserede de skal være for at kunne skabe værdi.

5. Tværgående indsatser og målrettede pilotprojekter i myndighederne

På myndighedsniveau har der vist sig at være to forskellige måder at gå til arbejdet med åbne offentlige data. Mens nogle myndigheder primært går til arbejdet med tværgående indsatser, satser andre på enkelte, målrettede pilotprojekter.

Afhængig af hvilken vej myndighederne går, er det forskelligt, hvilke udbytter og udfordringer nøgleaktørerne møder og i hvilken rækkefølge de optræder.

De to forskellige måder at tilgå arbejdet med åbne offentlige data er især relevante i myndighedernes indledende arbejde med at udstille data, da der typisk her er forskel på, om det er på den ene eller den anden måde, en myndighed vælger at gå i gang med arbejdet.

Selvom en myndighed er begyndt at gennemføre pilotprojekter for at udstille udvalgte datasæt, kan der være behov for tværgående indsatser for at udbrede arbejdet med åbne offentlige data. På samme måde kan myndigheder, som igangsætter tværgående indsatser for at udbrede arbejdet med åbne data, have brug for enkelte pilotprojekter med udvalgte datasæt, som kan være udgangspunkt for at løse bestemte udfordringer eller udvikle måde at udstille særlige former for data.

Analysen viser derfor, at selvom man som myndighed starter ud på den ene eller på den anden måde, så er det relevant på et tidspunkt at forholde sig til den anden form for strategi til at udstille data.

I dette kapitel præsenterer vi de to strategier for at udstille data samt hvordan arbejdet med at udstille data er forankret, og hvornår myndighederne møder de fem kerneudfordringer i arbejdet under hver strategi.

5.1. Udstilling af data starter med at være båret af enkeltpersoner

Inden en myndighed når til at gå strategisk til værks med at udstille data, er det typisk enkelte medarbejdere, der beskæftiger sig med åbne offentlige data. Arbejdet er altså ikke bredt forankret i myndigheden. Det er typisk i denne fase, at værdien af åbne data formuleres for myndigheden.

“Det er ikke en primær opgave at arbejde med data. Det står ikke noget som helst sted i mit job beskrivelse, men

giver det mening for mig at bruge og levere åbne data ift. projektet, så gør jeg det.” Citat, domænefaglig medarbejder.

Det indledende arbejde er typisk drevet af en eller flere ildsjæle i en myndighed, som har set mulighederne i at gøre offentlige data tilgængelige. Arbejdet kan starte nedefra, drevet af en domænefaglig eller IT-teknisk medarbejder, eller det kan være drevet oppefra, af en øverste leder eller mellemlider.

Forudsætningerne for at gå i gang med at udstille data i myndigheden, om det starter oppefra eller nedefra, er forskellige, men analysen viser, at nøgleaktørerne til at starte med driver arbejdet på egen hånd.

Selvom det indledningsvis arbejde med åbne offentlige data er en trædesten til det mere forankrede arbejde, er der stadig en del myndigheder, hvor arbejdet fortsat drives på dette niveau. Inden for større myndigheder kan der også være tale om, at der i enkelte afdelinger eller forvaltninger kan være nogle medarbejdere, som fortsat driver arbejdet på denne måde, selvom den samlede myndighed er nået videre til en mere koordineret og strategisk indsats om at udstille data.

Når arbejdet med at udstille data ikke er koordineret eller forankret i en strategisk indsats, er det typisk båret af den enkelte medarbejders interesse.

“Jeg er en af dem, som sagtens kunne sidde en weekend med åbne data-arbejde, hvis jeg ikke havde børn. De, der sidder med åbne data, er nogle IT-kyndige folk, som har et lille iværksættergen i sig, og som kan blive optagede af bare at have data. Det der med at nørkle med noget har jeg altid godt kunne lide, og dem er der jo mange af. Du finder mange af dem i IT samt teknik og miljø. Mennesker, som er nysgerrige på den måde.” Citat, IT-tekniker

Arbejdet i den indledende proces kan således blive styrket af at være båret af passion og nysgerrighed. Dette kan være værd at tænke med, når man vil fremme arbejdet med åbne offentlige data.

5.2. Tværgående indsats til at udbrede udstilling af data

Ved den tværgående indsats bliver arbejdet med åbne offentlige data forankret i et team, som får til opgave at understøtte nøgleaktørerne på tværs af organisationen med at udstille data. Denne strategi har altså først og fremmest fokus på at understøtte udbredelsen af dataudstilling på tværs af organisationen. Teamet har altså ikke selv ejerskabet over de data, der skal udstilles, men skal i stedet aktivere nøgleaktører på tværs af myndighedens afdelinger eller forvaltninger.

Når myndigheder vælger en tværgående indsats, er det blandt andet fordi, de ikke på forhånd har et oplagt datasæt at starte med eller et klart defineret mål for, hvor udstilling af data skal give værdi. Her bliver teamet, ledt an af dataprojektlederen, drivkraften, som skal identificere nøgleaktører på tværs af myndigheden, hvis data kan udstilles. Ligeledes får teamet til opgave at arbejde med, hvad der kan fremme og eventuelt hindre arbejdet med at udstille data på tværs af afdelinger og nøgleaktører.

Flere myndigheder drager fordele af den tværgående indsats fx til Smart City-projekter, hvor flere forskellige initiativer drives frem af den samme dataprojektleder. Det sikrer, at flere sideløbende dataprojekter er i gang, så udbredelsen af at udstille data sker på flere fronter.

En svaghed ved denne form for organisering er, at den tværgående indsats kan risikere kun at lede til knopskydninger. Er der ikke en større strategisk satsning for at drive arbejdet fremadrettet, kan det være svært at få udstillet større mængder af data.

“Hvis man kommer fra en forvaltning og har nogle data, man gerne vil gøre tilgængelige, er der meget hjælp at hente, men der er ikke et overordnet strategisk blik for, hvor meget af al kommunens data der skal deles. Der synes jeg mere, det er knopskydninger.” Citat, teamleder.

Udfordringen for dataprojektlederen i denne strategi er blandt andet at få nok pondus til at få indflydelse i myndigheder og afdelinger, hvor dataprojektlederen ikke har sin vante gang. Det er specielt i de tilfælde, hvor arbejdet

To myndigheder, der laver tværgående indsatser

Region Hovedstaden og Aarhus Kommune er eksempler på to myndigheder, der arbejder med en tværgående indsats for at udstille data. Begge myndigheder har sat gang i arbejdet med at udstille data ved at etablere en enhed eller identificere en dataprojektleder, som har fået til opgave at udbrede åbne offentlige data på tværs af organisationen.

I Aarhus Kommune er arbejdet forankret hos afdelingen ITK (Innovation, Teknologi og Kommunikation) under magistratet for Kultur og Borgerservice. ITK udvikler og drifter IT- og digitale løsninger på tværs af kommunens magistrater og har åbne offentlige data som et af sine indsatsområder. Her arbejder projektledere på at involvere teamledere og domænefaglige medarbejdere på tværs af kommunens magistrater i at udstille data, mens IT-tekniske medarbejdere er tilknyttede til at understøtte arbejdet.

Lignende organisering ses i Region Hovedstaden, hvor dataprojektledere i regionens Center for Regional Udvikling har fået til opgave at understøtte andre centres arbejde med at udstille data. En stor del af opgaven for de to myndigheders nøgleaktører handler om at sætte gang i arbejdet med at udstille data, styrke opbakningen på tværs af organisationen og hjælpe med at etablere kontakt med potentielle aftagere.

med åbne data modtages som 'endnu et innovationsprojekt', fordi værdien af at udstille offentlige data ikke er tydelig.

“Folk er skeptiske. Ved det første introduktionsarrangement blev der spurgt, om de kunne få tilsendt beslutningspapirerne på, hvor det var besluttet, at de skulle lave det.” Citat, dataprojektleder.

De fem kerneudfordringer gør sig gældende i den tværgående indsats på følgende måde:

- **Manglende opbakning og prioritering i myndigheden:** I denne form for indsats er udfordringen med at skabe opbakning og prioritering noget, som opstår igen og igen på tværs af myndigheden. Teamet, som bærer arbejdet, har muligvis ressourcer til at drive sit arbejde, men ikke nødvendigvis et mandat til at tvinge andre afdelinger til at udstille data. Indsatsen er derfor i høj grad personbåret og afhænger af dataprojektlederens netværk og gennemslagskraft. Udfordringen opstår derfor i høj grad, når nye team- og mellemledere eller domænefaglige medarbejdere skal involveres i arbejdet.
- **Usikkerhed forbundet med at udstille data:** Under denne form for strategi opstår udfordringen med at overkomme usikkerhed typisk, fordi der ikke nødvendigvis er et tydeligt mandat til at få andre til at udstille data. I de første møder mellem det tværgående team og ledere af andre afdelinger bliver usikkerhed omkring potentielle konsekvenser en vigtig udfordring at løse. Derudover opstår udfordringen typisk, når domænefaglige medarbejdere bliver involveret i at skulle udstille egne data, hvor de kan have stærke følelser for, hvad, der er følsomt, eller hvilke data, der har høj nok kvalitet til at blive udstillet.
- **Manglende udvikling af gode arbejdsrutiner:** Fordi denne strategi bygger på en indsats, der skal udbrede arbejdet med at udstille data, er denne udfordring særlig aktuell. Udfordringen opstår især, når eksempelvis domænefaglige medarbejdere er blevet kontaktet og begynder arbejdet med at udstille data.

Det gælder især, hvor dataprojektlederne ikke har ressourcer til i høj nok grad at understøtte deres arbejde. Så kan det ende med knopskydninger af udstillet data, eller ustrukturerede processer uden klart sigte eller mål med arbejdet.

- **Manglende kontakt med aftagere:** Typisk er et vigtigt fokus i den tværgående indsats at få de involverede nøgleaktører til at få øjnene op for potentielle aftagere af data. Her opstår udfordringen i de tidlige faser, når især domænefaglige eller IT-tekniske medarbejdere får til opgave at udstille data, men ikke selv er i direkte berøring med potentielle aftagere.
- **Manglende standarder og ensretning af data:** Jo længere en tværgående indsats eller team når i sit arbejde, desto tydeligere bliver denne udfordring. I første omgang opstår udfordringen når domænefaglige medarbejdere, der selv ejer de data, de udstiller, skal forberede data til udstilling. Dernæst opstår udfordringen, når IT-tekniske medarbejdere bliver sat i kontakt med en domænefaglig medarbejder og skal hjælpe med at udstille data. Er der ikke en gældende standard, har den IT-tekniske medarbejder ikke nødvendigvis forudsætningerne for at sikre ensretning af de data, som ender med at blive udstillet.

5.3. Målrettet pilotprojekt om at udstille udvalgte datasæt

Ved denne tilgang bliver myndighedens udstilling af data forankret i et pilotprojekt, som målrettet har til formål at udstille udvalgte datasæt. Projektet kan være forankret i et data- eller IT-team eller i et team med erfaring med at bearbejde data til eksempelvis analyse.

Fælles er, at arbejdet med udstille data snævres ind til at fokusere på en række udvalgte kerneudfordringer. Det kan være i forhold til myndighedens IT-systemer, og hvordan udstilling af data fungerer i sammenhæng med disse, opbygning af gode rutiner med at udstille data, eller det kan være i forhold til at sikre, at data skaber værdi for aftagere.

Denne afgrænsning hjælper med at sætte en ramme for, hvad det strategiske arbejde skal bidrage med. Det sikrer,

To myndigheder, der har igangsat målrettede pilotprojekter

Strategien med at igangsætte målrettede pilotprojekter ses hos blandt andet Business Region North og Søfartsstyrelsen. I Business Region North er åbne offentlige data skrevet ind i netværkets strategi med et udvalgt projekt omkring turismedata. Indsatsen er defineret som et projekt med indsatser, som skal involvere data-tæjere på tværs af organisationen og koble dem med potentielle aftagere af turismedata, ligesom der er aktiviteter, som skal føre til at relevante turismedata bliver udstillet.

Hos Søfartsstyrelsen er arbejdet med at udstille data forankret i styrelsens afdeling for Data og Forretningsudvikling, som har søsat pilotprojekter, der skal føre til udstillelse af data. Projekterne er rammesat, så de hver især beskæftiger sig med velafgrænsede problemstillinger i forhold til at udstille data. På den måde opbygger både Business Region North og Søfartsstyrelsen erfaringer med særligt centrale udfordringer og sikrer samtidig fremdrift i arbejdet.

at projektet ikke skal favne for mange problematikker på én gang, men har mulighed for gå i dybden med et specifikt felt. Samtidig får myndigheden en case, der både kan demonstrere, hvordan data kan udstilles og formidle den interne eller eksterne værdi af at udstille data.

“Pilotprojektet vil give os den erfaring, vi har brug for til, at vi kan forstå, hvordan vi kan arbejde med data, hvordan vi kan give folk adgang, og hvilke tanker vi skal gøre os i de processer. Det er en katalysator for, at vi starter i det her lille hjørne af arbejdet, inden vi åbner op for data volumen.” Citat, projektleder.

Myndigheder, der vælger denne strategi, har typisk på forhånd identificeret datasæt, med en volumen og et potentiale, der gør dem relevante at udstille gennem et selvstændigt projekt. Efter at have skabt sig dette overblik udvælger myndigheden derfor et afgrænset datasæt for at afprøve og teste arbejdet med at udstille data.

“Det, vi har gjort, er at prøve at finde et konkret projekt, hvor vi kan teste åbne data af. Hvad fungerer? Hvilke risici er der? Alt det kan projektet være med til at definere” Citat, teamleder.

I modsætning til den tværgående indsats beror de målrettede pilotprojekter på en mere tydelig strategisk fokus og derfor også en stærkere ledelsesmæssig opbakning fra start. Arbejdsopgaverne og formålet med dem er klarere defineret for de involverede medarbejdere, hvilket gør arbejdet med at udstille data nemmere at overskue. Omvendt kan det begrænse de data, myndigheden arbejder med at udstille. Det kan betragtes som både en ulempe og en fordel, fordi det er målrettet arbejdet, som fokuserer på enkelte udfordringer, frem for at fokusere på alle udfordringer på én gang.

En betydelig fordel ved at arbejde med offentlige data gennem denne strategi er, at ressourcer og organisering er mere veldefineret, når først arbejdet med at udstille data går i gang. Ligeledes er der et stærkere grundlag for at tilknytte og have samarbejde med aftagere, da der er et afgrænset dataområde i fokus. Det bliver samtidig mere tydeligt, hvor vigtigt det er, at data har værdi for en aftager, hvis projektet skal blive en succes.

En potentiel svaghed ved denne form for strategi er, at den ikke forholder sig til, hvordan udstilling af data udbredes til resten af organisationen. Fordi strategien er målrettet mod bestemte datasæt, er det også udvalgte nøgleaktører eller afdelinger, der er involveret. Når projektet er nået i mål, vil datasættet være tilgængeligt, men der er ikke nødvendigvis skabt momentum for, at yderligere nøgleaktører er begyndt at udstille data.

I de målrettede pilotprojekter optræder de fem kerneudfordringer især på følgende måder:

- **Manglende opbakning og prioritering i myndigheden:** Denne udfordring opstår i forbindelse med, at projektet rammesættes, hvor ledere i organisationen skal vedtage eller godkende projektets tilblivelse. Herefter bruger team- og mellemlideren projektet og eventuel strategi, det er hægtet op på, som mandat til at udføre arbejdet.
- **Usikkerhed forbundet med at udstille data:** Også i forbindelse med opstart bliver denne udfordring håndteret, medmindre det er netop en af de udfordringer, som projektet har til formål at løse. Her vil udfordringen opstå i projektet som domænefaglige problemstillinger, projektet skal forholde sig til.
- **Manglende rutine i arbejdet med åbne offentlige data:** Projekternes raison d'être er at udvikle rette praksis for at udstille data i myndigheden. Team- eller mellemlideren har derfor en konstant bevågenhed omkring denne udfordring, som er til stede hele vejen igennem projektet. Det handler især om at opbygge erfaringer med at have aftagere involveret i at udstille data. Udfordringen opstår særligt for myndigheder, hvor det ikke i forvejen er en kerneopgave at formidle data.
- **Manglende kontakt med aftagere:** Denne udfordring opstår som noget af det første i projekterne, hvor team- eller projektlederen har til opgave at identificere mulige aftagere. Der er ofte tale om udvalgte eller få aftagere, som til gengæld har en stærkere involvering i projektet, så når først aftagerne er med ombord, er udfordringen mindre betydelig.
- **Manglende standarder og ensretning af data:** Udfordringer i forhold til standarder, formater og ensretning opstår først senere i disse projekter. Dette er et særligt fokus for projekterne i de myndigheder, hvor data skal udstilles gennem egne systemer. Her opstår udfordringen, når IT-tekniske medarbejdere skal forhandle aftaler med system- eller arkitekturansvarlige uden for projektet. Ligeledes opstår udfordringen i samarbejdet mellem de IT-tekniske medarbejdere, domænefaglige medarbejdere med kendskab til data og aftagerne, når projektet skal afgøre de rette formater for de data, der skal udstilles.

6. Metode

Partnerskabet for åbne offentlige data har ønsket at iværksætte flere centrale initiativer, der kan hjælpe nøgleaktørerne i myndighederne med at udstille offentlige data. Seismonaut har med Teknologisk Institut som underleverandør derfor lavet en analyse af, hvem nøgleaktørerne hos myndighederne er, hvordan de nye arbejds-gange med at gøre offentlige data tilgængelige foregår og analyseret hvad, der fremmer og hæmmer arbejdet.

Analysen har haft været guidet af følgende spørgsmål:

- Hvordan udvikler forskellige myndigheder arbejdsrutiner omkring åbne offentlige data?
- Hvem er nøgleaktørerne i myndighedernes arbejde med åbne offentlige data?
- Hvilke behov og barrierer oplever nøgleaktørerne?
- Hvilke redskaber kan hjælpe i nøgleaktørernes arbejde?

Analysen er gennemført som en kvalitativ målgruppe- og behovsanalyse i udvalgte case-myndigheder. I samarbejde med Erhvervsstyrelsen er ni myndigheder blevet udvalgt, hvor nøgleaktører, der arbejder med åbne offentlig data på leder- og medarbejderniveau, er blevet identificeret og interviewet. For hver case-myndighed er der blevet gennemført flere interviews, så analysen bl.a. bygger på perspektiver fra flere typer af medarbejdere, som hver har spillet forskellige roller i arbejdet med åbne offentlige data.

Myndighederne er udvalgt efter kriterierne: Typen af myndighed, myndighedens størrelse, geografi samt hvor langt fremme myndigheden har været i arbejdet med åbne offentlige data. Det har været vigtigt både at studere myndigheder, som er langt fremme, og ikke mindst de myndigheder, som er i en indledende fase.

De ni myndigheder er:

- Business Region North
- Hjørring Kommune
- Odense Kommune
- Region Hovedstaden
- Silkeborg Kommune
- Socialstyrelsen
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
- Søfartsstyrelsen
- Aarhus Kommune

Indledningsvist har vi gennemført ni ekspertinterviews med gatekeepere omkring myndighederne. Ekspertinterviewene har haft til formål at identificere myndigheder, centrale tendenser og udfordringer, som har kunnet inspirere analysen.

Der er i alt blevet udført 27 dybdegående kvalitative interviews fordelt på de ni case-myndigheder. Dertil er der blevet udført etnografiske observationer i forbindelse med Digitaliseringsmessen '17, Pre-hackathon event i Aalborg samt G21 og KLs Åbne Data-seminar samt i de enkelte myndigheder, hvor interviewene har fundet sted. Observationerne til seminaret og messen er bl.a. blevet brugt til at få be- og afkræftet, hvilke udfordringer, spørgsmål og behov nøgleaktørerne selv italesætter, så der er blevet skabt det mest virkelighedsnære billede af myndighedernes tilgang til arbejdet med åbne offentlige data.

Indsigterne fra den kvalitative dataindsamling er blevet kvalificeret til to fokusgrupper; en afholdt i København og en afholdt i Aarhus, hvor tidligere interviewede nøgleaktører samt nøgleaktører i andre myndigheder deltog.

Som delopgave i analysen er der blevet udarbejdet et katalog med redskaber, der kan hjælpe nøgleaktørerne i myndighederne med at løse de fem kerneudfordringer, som vi har identificeret i analysen. Idekataloget er et selvstændigt produkt under titlen Katalog: Redskaber, der kan hjælpe myndigheder i deres arbejde med åbne offentlige data.