



Öppna data publicerings process

Leverantörsreskontra, Varberg kommun
Uppföljningsstudie

Version 1
Stockholm, 2021

RISE rapport 2021:87
ISBN 978-91-89385-77-1

Citera denna rapport som:

T. Apanasevic. "Öppna data publicerings process: Leverantörsreskontra, Varberg kommun. Följeupp studie", RISE report, Stockholm, 2021.

Detta dokument licensieras under CC BY 4.0.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv?>

Innehåll

1	Inledning	3
2	Metodologi.....	3
3	Införande processen av öppna data publicering.....	4
3.1	Identifiera.....	4
3.2	Specificiera	5
3.3	Planera.....	5
3.4	Realisera.....	6
4	Sammanfattning	8
	Referenser	9

1 Inledning

Nationell Skälning Öppna Data (NSÖD) projektet syftar till att utveckla specifikationer för öppna data och hjälpa kommuner att publicera vissa datamängder som öppna data. Inom projektet har vi analyserat samhällsekonomiska effekter av öppna data.

Under år 2020 har vi genomfört studien inriktad mot samhällsekonomiska effekter av publicering av leverantörsreskontra som öppna data (Apanasevic, 2020). Under projektets gång har vi fått en unik möjlighet att följa arbetet med införandet av publiceringsprocessen för leverantörsreskontran i Varbergs kommun. Syftet med denna uppföljningsstudie är att beskriva hur Varbergs kommun införde en öppen datapubliceringsprocess och vilka lärdomar kommunen har dragit.

Uppföljningsstudien genomfördes år 2021 och bestod av tre semistrukturerade intervjuer med ledaren för öppna data projekt (för leverantörsreskontra) i Varbergs kommun.

Rapporten inleds i kapitel 2 med att beskriva metodologin som används. Vi presenterar studiens resultat i kapitel 3 och slutsatser i kapitel 4.

2 Metodologi

Denna studie är en uppföljning av rapporten om de samhällsekonomiska effekterna av att införa öppna leverantörsreskontra (Apanasevic, 2020). År 2020 hade Varbergs kommun redan påbörjat utredningsprocessen för öppen datapublicering. Beskrivningen av detta inledande steg gjordes i ovan nämnda rapport. I den här rapporten beskriver vi de steg som kommunen gick igenom på vägen till att publicera leverantörsreskontra som öppna data och lärdomar av denna process.

Inom ramen för denna rapport intervjuades projektledaren som leder öppen datainitiativet i kommunen. Sammanlagt hade vi tre semistrukturerade intervjuer. Syftet med dessa intervjuer var att diskutera olika steg och lärdomar i processen. Intervjuerna genomfördes under perioden mellan juni 2020 och maj 2021 (se Tabell 1). Den här rapporten är en sammanfattning av intervjudata och har validerats och kommenterats av projektledaren.

Tabell 1. Intervjuinformation.

Aktör	Intervjuperson	Intervju datum
Varberg kommun	Projektledaren för det öppna data projektet	4 juni 2020 2 februari 2021 31 maj 2021

Det är viktigt att poängtera att kommunen har följt sin projektledningsmetod i öppna data införandeprocessen. Men i den här uppföljningsstudien använder vi DIGGs förändringsledningsramverket (se Bild 1) för att beskriva införandeprocessen och de åtgärder som kommunen har genomfört. Dessutom beskriver vi relaterade utmaningar som kommuner har identifierat. Vi klassificerar kommunens åtgärder i fem steg:

1. Identifiera.
2. Specificera.
3. Planera.
4. Realisera.
5. Följa upp. Kommunen planerar att publicera öppna data under 2021. Ytterligare tid kommer att krävas för att kunna se och bedöma nyttorealisering och resultat av införandet. Därför diskuterar vi inte detta steg i den här rapporten.

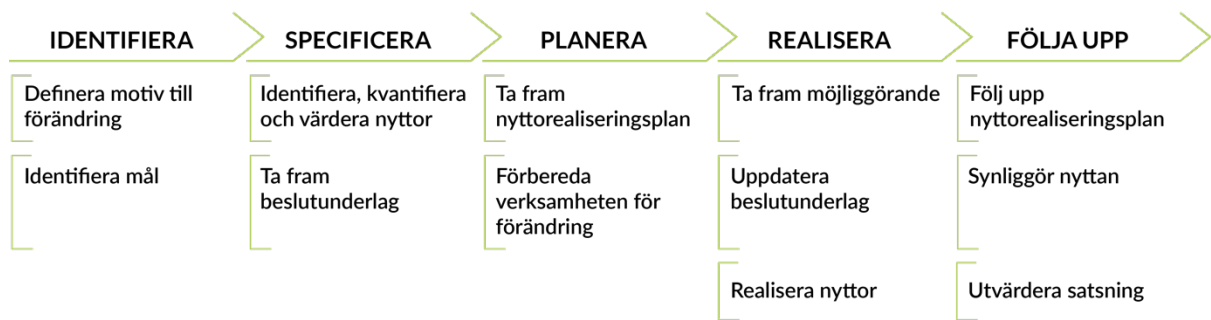


Bild 1. Förändringslednings process (DIGG, u.å.).

3 Införande processen av öppna data publicering

I denna sektion beskriver vi införandet av öppna data publicerings process i Varbergs kommun.

3.1 Identifiera

Behov. Det fanns två drivkrafter bakom kommunens beslut att börja arbetet med öppna data:

1. Stor tidsåtgång för att besvara förfrågningar som kom till kommunen från allmänheten.
2. Spännande möjligheter med öppna data.

Ansvariga personer på kommunen har läst PSI-direktivet, diskuterat vilka data som kommunen kan publicera som öppna data, inspirerats av erfarenheter från andra kommuner (bland annat Örebro som började publicera öppna data ganska tidigt). Denna process har tagit ganska lång tid.

Den första gången som kommunen insåg fördelarna med att publicera öppna data var när www.myndighetsfakta.se begärde ut hela kommunens leverantörsreskontra. Det visade sig vara både mycket tidskrävande och svårt att ta fram den efterfrågade datan från affärssystemet trots hjälp från systemleverantören (som i detta fall var Visma). Detta fall väckte tankar om fördelarna med öppen publicering av leverantörsreskontra. I fall där intressenter begär fakturor får de dessa fakturor om de inte är sekretessbelagda. Så varför inte direkt publicera fakturor som öppna data?

Kommunens ekonomidirektör började sedan analysera existerande interna resurser som behövs för att publicera öppna data och vem som ska arbeta med öppna data internt. Det bestämdes att redovisning- och IT avdelningarna ska samarbeta i denna process. Initialt var planen att publicera öppna data på kommunens webbsida www.varberg.se.

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

Den personal som är involverad i det öppna data initiativet måste samtidigt utföra sina huvudsakliga övriga arbetsuppgifter. Därför är det svårt för dessa inblandade specialister att kunna fokusera på öppna data initiativet. Dessa personer borde få ökat stöd och incitament att hinna med dessa nya uppgifter.

Kommunen hade alltså identifierat behovet att publicera öppna data och hade nu en plan. När de ansvariga personerna hade jobbat med publicering av leverantörsreskontra ett tag tog de kontakt med NSÖD. I projektet var det planerat att Tieto skulle hjälpa kommuner med att skapa skript som tillåter att hämta data från ekonomisystemen. Tietos lösning var intressant för kommunen eftersom den hade haft vissa svårigheter med att få fram data. Dessutom skulle öppna leverantörsreskontradata få ett standardformat.

Mål. Det finns kommunal lagen som reglerar publicering av öppna data. Enligt den måste kommuner lämna ut data. Men den huvudsakliga drivkraften från början var *att uppnå transparens och att kunna leverera den servicen med mer effektiv resursanvändning och lägre kostnad.*

3.2 Specificera

Identifiera, kvantifiera, och värdera nyttor. Kommunen avsåg att bedriva arbetet med öppna leverantörsreskontradata inom befintlig ram det vill säga med så få tillkommande kostnader som möjligt. Kommunen gjorde en analys och beräknade hur mycket den skulle spara om den inte genomför denna förändring.

Totalt får Varberg kommun ungefär 40–50 förfrågningar om leverantörsreskontra per år. Ungefär 20 ärenden kommer in direkt till ekonomifunktionen. Dessutom har kommunens andra förvaltningar egna upphandlingsavdelningar och ekonomifunktioner vilka tar emot mellan 20 och 30 förfrågningar per år. Vissa frågor är enkla och kan besvaras inom 30 minuter. I genomsnitt tar hanteringen av förfrågningar två timmar. Men vissa förfrågningar kan vara mycket tidskrävande och ta flera dagar att besvara. Analysen visade en ganska låg besparingsmöjlighet för kommunen på grund av litet antal förfrågningar. Detta visade NSÖD-nyttoanalysen. Men kommunen förväntade sig följande potentiella fördelar och nyttor relaterade till öppna leverantörsreskontradata vilka kunde vara svåra att kvantifiera:

1. En smidig datahantering och ett automatiserat sätt att arbeta med fakturor som lämnas ut och med hantering av sekretessinformation och personliga uppgifter.
2. Minskad tidsåtgång vid hantering av stora och tidskrävande förfrågningar:
 - a. Antalet frågor kan komma att minska om hela leverantörsreskontran läggs ut som öppna data.
 - b. Om hela leverantörsreskontran publiceras så kommer frågeställaren inte behöva begära lika stort antal fakturor utan det kanske räcker med två (i stället för 30). Och det är tidsbesparing för kommunen.
3. Möjligheter att utveckla kommunens interna verksamhetsprocesser och höja dess kvalitet som en följd av att medborgare frågar ”*Varför gör ni så här?*”, och ökad medborgardeltagande och förståelse för kommunen.
4. Transparens och tillgång till data av bra kvalitet.

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

Det är viktigt att kommunen börjar jobba med öppna data på ett strukturerat och mer övergripande sätt. Detta betyder:

1. Att kommuner borde göra nyttoanalys av öppna data på en högre nivå och inte bara fokusera på nyttan med en datamängd (till exempel, leverantörsreskontra).
2. Att tänka igenom fler olika direkta och indirekta nyttor (inte bara transparens och tidsbesparingar vid arbetet med förfrågningar från allmänheten).
3. Att genomföra en mer övergripande nyttoanalys kräver tid och resurser.

Beslutsunderlag. Ekonomidirektören har tagit beslut att leverantörsreskontra ska publiceras som öppna data.

3.3 Planera

Ta fram nyttorealiseringsplan. Planera och förbereda verksamheten för en förändring. Initialt ville man att förändringen skulle skötas av IT-avdelningen. Planen var att automatisera jobbet med hjälp av SQL-körningar, och sedan publicera datan, samt att monitorera och kolla. En annan del av planen var att förbereda för frågehantering. Förhoppningen var att det inte skulle bli så många förfrågningar

efter införandet av öppen publicering av leverantörsreskontra. Därför räknade kommunen faktiskt inte med att det skulle bli någon påverkan på hela arbetsprocessen.

Kommunen har tagit fram en Kommunikationsplan. Där har ansvariga personer identifierat att arbetet med öppna data handlar om information och förberedelse för eventuella frågor. Det var viktigt att informera medarbetare om att man tidigare hade haft en chans att ta en titt på datan innan man publicerar den. Nu skulle kommunen publicera datan direkt och det var inte tydligt vad detta skulle innebära för kommunen. Kommunen har olika strategiska avdelningar: ekonomi och upphandling. Båda fick informationen och möjlighet att förstå specifikationen och vad det var som skulle publiceras som öppna data och ifrågasätta den om, till exempel, det fanns osäkerheter beträffande sekretess.

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

I ett större perspektiv skulle det vara en stor fördel om kommunen tar fram strategi där arbetet med öppna data inom olika områden (till exempel, leverantörsreskontra, laddstationer, livsmedelsinspektion, måltidsinformation, vägarbeten och så vidare) prioriteras och beskrivs, samt ansvariga personer definieras.

Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) förklarade projektet för politiker. Detta innebar bland annat att journalister och alla andra skulle kunna komma åt data om kommunens kontering. Alla tyckte att det var bra för att öka transparensen.

Projektledaren arbetade också ganska nära de två funktionerna på kontoret och pratade mycket om arbetet med öppna data på arbetsträffar med anställda på ekonomi och upphandling. Ansvariga personer ville kommunicera externt om planerna beträffande öppna data men bestämde senare att vänta med detta.

Kommunen planerade att lägga ut öppna data på sin webbsida. Kommunen planerar i dags dato att hänvisa frågeställaren till öppna datafiler (i sina svar på förfrågningar relaterade till leverantörsreskontra som kommunen får från medborgare).

Det finns några intressenter (till exempel, *Dagens Samhälle*, *Myndighetsfakta.se*, projektet *OpenUp*) som begär ut många fakturor varje år. Projektledaren har skickat öppna dataspecifikationen till dem för att få deras åsikter om specifikationen och om den innehåller data som de brukar vilja ha. Svaren från intressenterna var mycket positiva.

3.4 Realisera

Kommunens arbete blev omstrukturerat efter att kommunen gick med i NSÖD-projektet.

Först tog man fram en rutinbeskrivning. Detta innebar rutiner för hur arbetet skulle fungera när de sker löpande, vem som ska ansvara för den organisatoriska och tekniska förvaltningen i arbetet med TEIS och EntrySpace, och vilka kontaktpersoner som måste finnas för att svara på interna och externa frågor. På så sätt fick kommunen en ny process för att hämta datat och lägga det i filen. Det är ekonomikontoret som ansvarar för regelsättningen och IT-avdelningen som ansvarar för att hämta ut datat med det här skriptet som Tieto har tagit fram. Det är viktigt att validera de framtagna filerna. Sedan ska filerna publiceras med hjälp av EntryScape. När det nya systemet sätts i drift måste någon på kommunen varje månad se till att den öppna datafilen publiceras (eftersom kommunen vill publicera öppna data varje månad). I början kräver detta arbete att en eller två personer lägger ungefär 2–3 timmar på denna uppgift i månaden. I framtiden planerar Tieto att automatisera datapubliceringsprocessen och föreslå en helhetslösning och kommunens enda uppgift blir att sätta metadata.

En viktig fråga har nu blivit: Vem är det som är informationsägare? Är det verkligen ekonomifunktionen? Eller kanske kommunstyrelseförvaltningen? Den frågan är inte löst ännu men kommunen har bestämt att det är ekonomidirektören som beslutar om publicering.

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

Med publicering av leverantörsreskontra som öppna data påverkas otroligt många personer / företag. Och när kommunen jobbar med öppna data blir den viktigaste frågan: *Vem är det som är informationsägare? Är det ekonomifunktionen som har ansvar för att lämna ut information om leverantörsreskontra?*

I fäll av allmänhandling kan man tycka att det inte är ekonomifunktionen utan respektive förvaltning som har det grundläggande ansvaret för information om leverantörsreskontra. Om någon har fråga om inköp kan ekonomiavdelning lämna ut en information om faktura. Men om man har ytterligare frågor är det förvaltningen som måste svara. Därför bör dessa förvaltningar besluta om öppna data publicering. Sedan kan redovisnings- eller ekonomidirektören besluta om publicering av leverantörsreskontra trots att de inte är informationsägare.

Den diskussionen väcker andra frågor: *Är det informationsägaren som ska besluta om eventuell publicering? Eller ska det vara någon annan som bestämmer att data ska publiceras?*

En annan aspekt av allmänhandling är att alla förvaltningar ska kunna ta del av kommunens leverantörsreskontra och vem som helst ska kunna lämna ut information om begärda fakturor. Detta skapar en generell fråga: *Hur ska man organisera och förvalta själva utlämnandeprocessen i kommunen?* Lösningen kräver ett mer omfattande arbete med syfte att organisera insamling av alla förfrågningar så att de hamnar på ett och samma ställe. Därifrån ska ansvariga personer klassificera förfrågningarna och hantera dem på bästa sätt.

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

I kommunens leverantörsreskontra finns information om olika typer av bidrag. En del bidrag betalas ut som fakturor. En annan del betalas ut som en utbetalning eller uppdrag. Ganska ofta är det bidrag till föreningar, förskolor, hemtjänst. Det är bara fakturor som publiceras som öppna data och information om andra utbetalningar syns inte. Men det är viktigt att visa att det finns andra utbetalningar också.

I arbetsprocessen har kommunen valt att bevilja medel för verksamhetsutveckling för att få hjälp från TietoEvry i projektledning. Detta gjordes därför att TietoEvry vet vilka steg som ska göras och detta har fungerat bra. Det arbetet som TietoEvry har genomfört var att ansluta till ekonomisystemet. I detta arbete fick kommunen stöd från både TietoEvry och MataSolutions genom NSÖD.

Validering av bland annat data och dess urvalskriterier har visat sig vara det mest tidskrävande i projektet: *Har vi fått ut rätt data? Har vi fått med bara det som vi vill visa? Har vi fått allt vi vill visa?*

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

Arbetsgruppen som jobbade med leverantörsreskontra kände ibland 'Nu är det klart! Vi har valt den datan som vi vill visa.' Men sedan kommer en ny person som tittar på arbetsresultatet och märker att någonting viktigt har glömts bort. Därför är det viktigt att de som jobbar med redovisning måste vara involverade väldigt tidigt för att de ska kunna förstå huvudsakliga krav och kriterier relaterade till öppna data publicering.

De största fördelarna med datavalidering är att kommunen själv kan granska sin leverantörsreskontra och att hitta vissa problem och även strukturella fel i kontering och korrigera dem.

En annan utmaning har varit diskussionen kring juridiska frågor.

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

I praktiken krävde diskussionen och lösningen av juridiska frågor mer tid än projektledaren hade förutsett. Ett exempel är hur man kan publicera personuppgifter. När en förfrågan som är allmänhandling kommer in från allmänheten lämnar kommunen ut en mindre datamängd som också

skrivs ut på papper. Där kan man lämna ut information om enskilda näringsidkare (för dem som använder sitt personnummer även som sitt organisationsnummer).

Men när sådan data publiceras som öppna data betraktas den enligt GDPR som en sekretessbelagd uppgift. Därför har kommunen blivit tvungen att ta bort alla organisationsnummer som är personnummer inklusive företagets namn samt informera om att denna datapost innehåller personuppgifter. *Vilken data kan publiceras och vilken inte? Hur ska man hantera dessa frågor?* Svaren på dessa frågor väcker tidskrävande diskussioner med jurister.

Sekretessreglerna skapar alltså en situation där den som öppnar filen endast kan se information om *leverantörer som är aktiebolag* och personuppgifter av enskilda företag måste maskeras. *Hur mycket nytta med öppna data försvinner i detta fall? Hur påverkas då transparensen?*

Under arbetets gång har kommunen identifierat att information om affärssekretess som finns i ramavtalen med leverantörer inte finns dokumenterad i systemet. Det betyder att upphandlingsfunktionen måste kontrollera vilken information om affärssekretess som finns i varje leverantörs ramavtal. Och alla förvaltningar måste kontrollera affärssekretessvillkoren för alla andra inköp som görs vid andra typer av upphandling (till exempel, vid direkt upphandling eller konkurrensutsättning).

Viktigt att tänka på! / Rekommendationer

Det är viktigt att kontrollera att information om affärssekretess som finns i ramavtalen med leverantörer också finns dokumenterad i systemet.

När öppna data publiceringsprocessen börjar måste förvaltningen införa de nya rutinerna:

- Vad är det som måste göras?
- Hur valideras data?

Det är viktigt att säkerställa inom organisationen att det finns en tydligt definierad ansvarig kontaktperson, att bestämma hur processen ska förvaltas på lång sikt och hur de nya rutinerna ska implementeras.

Sammanfattningsvis var utmaningarna relaterade till: (1) att bestämma vem som är informationsägare, (2) att ge information om bidrag som finns i annan form än faktura, (3) att lösa juridiska frågor relaterade till hantering av personliga uppgifter och sekretessbelagd information, (4) att kontrollera affärssekretessinformation, (5) att validera data som ska publiceras, (6) att få fokus hos kommunens medarbetare på öppna data, och (7) att bestämma hur processen ska förvaltas framåt.

4 Sammanfattning

Denna rapport är en uppföljningsstudie som beskriver arbetet med införandet av publiceringsprocessen för leverantörsreskontra som öppna data i Varberg kommun och vilka steg som kommunen har gått igenom. För att beskriva införandet av införandet av den här publiceringsprocessen använder vi DIGGs förändringsledningsramverk medan kommunen själv här följt sin standardprojektledningsmetod.

Sammanfattning av de viktigaste lärdomarna från införandet av publiceringsprocessen för leverantörsreskontra som öppna data i Varberg kommun finns i Tabell 1.

Tabell 1. Lärdomar från införandet av publiceringsprocessen för leverantörsreskontra som öppna data i Varberg kommun

Identifiera	Specificera	Planera	Realisera
Ta fram en öppna data strategi, definiera ansvariga personer innan man börjar arbetet med öppna data i kommunen	Jobba med publiceringen av öppna data på ett strukturerat och mer övergripande sätt	Informera medarbetare tidigt för att ge dem en möjlighet att kontrollera och revidera datan innan publiceringen	Involvera specialister som jobbar inom relevanta områden väldigt tidigt i arbetet med öppna data
Motivera involverade specialister och frigöra deras tid för att arbeta med öppna data initiativet, för att uppmuntra förändringsviljan i organisationen	Att genomföra en mer övergripande nyttoanalys kräver tid och resurser		Bestämna vem som är informationsägare Planera mer tid för att lösa juridiska frågor relaterade till personuppgifter, sekretesshantering, ramavtal, affärssekretess, o.s.v.
Få stöd från andra vid behov			Hur visar man att det finns olika typer av utbetalningar?
			Hur validerar man data som ska publiceras?
			Bestämna hur man inför nya rutinerna och hur processen ska förvaltas framåt

Arbetsprocessen med öppna data är ganska utmanande. Därför skulle kommunen vilja ta fram riktlinjer från NSÖD, DIGG, eller SKR. I diskussionen märkte projektledaren att det finns vinster om man använder DIGG's förändringsledningsramverk i arbetsprocessen med öppna data. Den framtagna check-listan (som kommunen hoppas få), baserad på DIGG's ramverk skulle kunna underlätta arbetet med öppna data och göra den smidigare och tydligare. SKR borde fortsätta sprida ordet och kunskapen om öppna data för att underlätta och förklara detta arbete för alla kommuner. Kommunerna skulle också kunna få stöd från DIGG eller SKR i juridiska frågor, annars finns det risk för olika tolkningar i olika kommuner.

En intressant fråga är relaterad till nyttan av öppna data i fall där information om enskilda företag inte syns i öppna datafiler. Om en kommun utesluter en leverantör hur påverkar detta transparensen? Och hur påverkar detta nyttan om man (användaren, medborgaren) inte kan lita på att man ser alla data? Det kunde vara ett ämne att utforska vidare.

Referenser

Apanasevic, T. 2020. "Socio-economic effects of opening government accounts payable (Leverantörsreskontra) data." RISE rapport. [pdf] Hämtat från: <<https://openup.openknowledge.se/assets/documents/Apanasevic-2020-Socio-economic-effects-of-opening-government-accounts-payable-data-RISE.pdf>> [15 mars 2021]

DIGG, u.å. "Vägledning I nyttorealiserings. Version 2.0." [pdf] Hämtat från: <<https://www.digg.se/494ae4/globalassets/dokument/digital-samverkan/nyttorealiserings/vagledning-i-nyttorealiserings-version-2.0-huvudrapport-med-bilagor.pdf>> [7 maj 2020]