

Experimentell försöksverksamhet utan huvudet i sanden

En fallstudie om regulatoriska sandlådor och processer för
legitimering

Tobias Sjöblom

Abstract

As demands and expectations for public welfare increase, public actors seek alternative, innovative, and experimental solutions to address these increasingly complex issues. The regulatory sandbox is in this context recognized as an innovative, private-public collaborative experiment designed to develop legislation and its application in tandem with new technologies. However, as regulatory sandboxes challenge several fundamental assumptions underlying traditional legislation, questions arise regarding their relationship to democratic legitimacy.

The aim of this thesis is to explore how public actors who operate and participate in regulatory sandboxes legitimize these experiments. This exploration is conducted through interviews with participants and a review of relevant documents. Drawing from the research fields of experimental governance and democratic legitimacy, a theoretical framework is constructed to investigate how regulatory sandboxes relate to traditional decision-making processes, expert knowledge, and citizen and interest group participation and cocreation.

The main findings of the thesis indicate that regulatory sandboxes are largely legitimized through democratic support and knowledge acquisition. To a lesser extent, they are legitimized based on their capacity to implement new technologies. Finally, despite the high prioritization of societal support, no processes were found to incorporate citizens and interest groups into the regulatory sandbox process.

Key words: Regulatory Sandbox, Experimental Governance, Democratic Legitimacy, Legitimization, Artificial Intelligence (AI), Internet of things (IoT), Data Protection

Words: 19 109

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Experiment och demokrati	1
1.2	Syfte och frågeställning.....	2
2	Tidigare forskning	4
2.1	Experimental Governance	4
2.2	Legitimitet	6
2.3	Legitimering bortom politiskt beslutsfattande	7
2.4	Regulatoriska sandlådor	9
3	Metod och material.....	12
3.1	Fallstudiedesign.....	12
3.1.1	Val av fall	12
3.2	Två typer av material.....	13
3.2.1	Semi-strukturerade intervjuer.....	14
3.2.2	Dokument	15
3.3	Genomförande av studien.....	16
4	Teoretiskt ramverk	17
4.1	Att göra saker med demokratiskt stöd.....	17
4.2	Att göra rätt sak	19
4.3	Att göra det vi (alla) kan komma överens om	20
5	Analys.....	22
5.1	Att göra saker med demokratiskt stöd.....	23
5.1.1	Regulatoriska sandlådors direkta demokratiska stöd	23
5.1.2	Regulatoriska sandlådors indirekta demokratiska stöd	24
5.2	Att göra rätt sak	27
5.2.1	Regulatoriska sandlådor som en form av kunskapsinhämtning	27
5.2.2	Regulatoriska sandlådor i form av implementering	31
5.3	Att göra det vi (alla) kan komma överens om	34
5.3.1	Regulatoriska sandlådors samhälleligt stöd	34
5.3.2	Regulatoriska sandlådor och deltagande	36
6	Diskussion	41
6.1	Demokratisk förankring och vitalisering av lagstiftningsprocessen	41
6.2	Effektiv kunskapsinhämtning men ineffektiv implementering	42

6.3	Samhällsnytta utan deltagande	44
7	Avslut	46
8	Referenser	49
8.1	Primärkällor.....	49
8.2	Sekundärkällor	50
Appendix 1: Intervjuade respondenter.....		57
Appendix 2: Intervjuguide.....		58
Appendix 3: Figurer		59

1 Introduktion

1.1 Experiment och demokrati

”Traditionellt lagstiftningsarbete tar lång tid, kan ha svårt att följa med teknikutvecklingen och har utmaningar med att hitta rätt nivå på regler som fungerar i praktiken” (Sveriges forskningsinstitut [Rise], u.å.). Så beskriver Sveriges forskningsinstitut, Rise, den problematik som de och flera andra aktörer ser i utvecklingen av nya teknologier (Rise, u.å.). Detta problem, benämnt *taktsproblemet* (se Marchant et al 2011; Kaal 2016; Tillväxtanalys, 2022), har resulterat i att allt fler organisationer och beslutsfattare börjat intressera sig för alternativa lösningar i syfte att främja utvecklingen av nya teknologier. Detta intresse för mer innovativa och experimentella lösningar kan ses som en del av en större innovationsvåg som sköljt över svensk välfärdssektor. Välfärden måste vara innovativ för att kunna hantera de förväntningar och krav som ställs på den, samtidigt som komplexa problem relaterade till klimatförändringar, en åldrande befolkning, digitalisering och globalisering ökar (Eneqvist 2022, s. 1).

En av dessa lösningar är så kallade regulatoriska sandlådor¹. Regulatoriska sandlådor är en slags experimentell försöksverksamhet vars syfte är att utforma lagstiftning och tillämpning av den i tandem med ny teknik. I stället för att vänta på att lagstiftningen ska komma i kapp med teknikutvecklingen, erbjuder regulatoriska sandlådor en avgränsad testmiljö där ny teknik kan prövas och tillämpas på ett sätt som utifrån gällande lagstiftning inte skulle vara tillåtet. På så sätt fungerar regulatoriska sandlådor som en motpol eller komplement till traditionellt lagstiftningsarbete som utgår från politiskt beslutsfattande (Rise, u.å.).

Trots att regulatoriska sandlådor är ett relativt nytt fenomen, finns ett tydligt politiskt intresse för arbetssättet. Exempelvis nämns regulatoriska sandlådor i försöksverksamhetskommitténs rapport om försöksverksamhet i kommunsektorn (SOU 2023:94) och i Kommittén för teknologisk innovation och etiks (Komet) rapport om innovationsförutsättningarna i Sverige (SOU 2022:68). Tillitsdelegationen har också använt sig av försöksverksamhet för att testa tillitsbaserade styrningsformer (SOU 2019:43, s. 51) och i Demokratirådets

¹ På engelska kallade regulatory sandboxes. Andra förekommande benämningar är regulatoriskt växthus, försöksverksamhet, testverksamhet, testbädd och drivhus. I den här uppsatsen används regulatoriska sandlådor. Försöksverksamhet används för att beskriva verksamhet av mer experimentell karaktär.

rapport från 2022 föreslås testverksamhet i syfte att testa alternativa former av kommunal parlamentarism (Erlingsson et al, 2022, s. 200).

Uppkomsten av regulatoriska sandlådor är dock inte utan problem. En invändning är att ny teknologi, såsom AI, riskerar att uppfattas som neutral. Detta trots forskning som pekar på hur AI speglar och ibland förstärker redan existerande samhälleliga orättvisor (Lindgärde, 2021). Dessutom, aktualiseras den traditionella konflikten mellan att skapa en innovationsvänlig regleringsmiljö och reglering för att skydda medborgarnas säkerhet, rättigheter och värderingar när myndigheter tar en mer aktiv roll i innovationsutvecklingen, (Lundgren och Tallberg, 2024, s. 3). Den här konflikten blir särskilt tydlig med den nyligen antagna AI-förordningen som genom regulatoriska sandlådor kan komma att möjliggöra användning av hälsodata och personuppgifter inom hälso- och sjukvård för att främja innovation (Olsson och Flordal, 2024).

Som framgår av inledningen, så utmanar regulatoriska sandlådor som arbetssätt flera av de grundantaganden som traditionell lagstiftning vilar på. Regulatoriska sandlådor verkar stå i konflikt med de grundläggande demokratiska principer som svensk förvaltning bygger på.

Det här väcker frågor om hur regulatoriska sandlådor som fenomen fungerar i en administrativ kontext och hur det relaterar till frågor om legitimitet. Det är de här frågorna jag ämnar undersöka i den här uppsatsen.

1.2 Syfte och frågeställning

Regulatoriska sandlådor verkar på olika plan utmana flera av de principer som utgör grundpremisserna för en representera demokrati. Målet med den här uppsatsen är därför att undersöka hur regulatoriska sandlådor legitimeras av de offentliga aktörer som driver och medverkar i regulatoriska sandlådor.

Aktörer förstås i uppsatsen som de statliga myndigheter, kommuner och privata organisationer som driver och medverkar i regulatoriska sandlådor. Valet att specifikt undersöka offentliga aktörer, bygger på antagandet att de har att förhålla sig till demokratiska principer som kan komma att urholkas genom att driva och medverka i försöksverksamhetsprocesser.

Studiens övergripande syfte är att bidra med förståelse om vad regulatoriska sandlådor är och hur de fungerar i en svensk förvaltningskontext.

Vidare förstår jag regulatoriska sandlådor som en specifik form av försöksverksamhet, vilket främst studerats i litteraturen om experimental governance. Ett syfte med den här uppsatsen är att bidra till experimental governance-litteraturen genom att specifikt studera regulatoriska sandlådor. Studien syftar även att bidra till forskningsfältet genom att konstruera ett teoretiskt ramverk som binder samman experimental governance-litteratur med litteratur om legitimering.

Min ambition är därmed inte att utvärdera regulatoriska sandlådor och göra ett normativt utlåtande om regulatoriska sandlåders varande eller icke-varande.

Vidare är syftet inte att konstruktivt undersöka hur de kan vara och vad de kan uppnå. Min frågeställning är därmed:

Hur legitimeras regulatoriska sandlådor av offentliga aktörer som driver och medverkar i regulatoriska sandlådor?

Jag väljer att specifikt undersöka offentliga aktörers legitimeringsprocesser, eftersom jag förstår denna process som nära relaterad till meningsskapande. På det sättet bidrar den här uppsatsen med kunskap om hur offentliga aktörer förstår regulatoriska sandlådor.

2 Tidigare forskning

2.1 Experimental Governance

På senare år har det akademiska, så väl som politiska, intresset för experimentell försöksverksamhet ökat. Detta intresse kan ses som en konsekvens av att många av de problem som samhället står inför har blivit mer komplexa, situationsspecifika och osäkra, benämnda *wicked problems* i forskningen (Dryzek, 1987). Många forskare menar att experiment är bättre rustade för att hantera dessa problem jämfört med mer traditionella styrningsmodeller (Turnheim et al, 2018, s. 2; Sørensen och Torfing, 2015, s. 145). Det här kan förstås utifrån att innovation som fenomen alltmer förstås som magiskt koncept som kan lösa dessa svåra problem (Pollitt och Hupe, 2011). Experiment ses som en lösning på konflikten mellan demokratiskt och lokalt förankrade beslutsprocesser och expertisdrivet, evidensbaserat och elitdrivet beslutsfattande. Genom att vara lokalt förankrade, socialt integrerade och deltagarbaserade ses experiment som bättre lämpade än toppstyrt drivna av myndigheter och experter för att hantera olika problem och kriser (Evans et al, 2016).

Trots att syftet med dessa experiment är att lösa specifika och temporära problem, har de blivit en allt vanligare typ av styrform inom offentlig förvaltning. Vissa forskare menar att experimentell verksamhet och försök har blivit en ny form av styrning i sig själv, kallad *experimental governance*. Experiment har blivit en större del av regionala policyprocesser, inte genom att skalas upp och överförs till ordinarie verksamhet, utan genom att antalet tidsbundna experiment ökar som en ny typ av ordinarie verksamhet (Karvonen, 2018). Det här överensstämmer med forskning om projektifiering som framhåller att projektorganisationer har blivit en allt större del av offentlig förvaltning (Fred, 2023).

Dessa nya styrningsformer innebär dock nya typer av utmaningar. Mycket forskning varnar för att ökningen av experiment anstränger traditionell förvaltning vilket innebär att kommuner och tjänstepersoner blir tvungna att anpassa sig och ta på sig nya roller (Agger och Sørensen, 2018; Berglund-Snodgrass och Mukhtar-Landgren, 2020; Kronsell och Mukhtar-Landgren, 2018). Detta rollskifte kan dock leda till problem kopplade till demokrati. Haderer poängterar till exempel att fler experiment i kommuner riskerar att leda till reducerat politiskt ansvar då traditionella administrativa processer åsidosätts till förmån för experiment (Haderer, 2023).

Trots det ökande intresset för experimental governance finns det lite forskning som specifikt undersöker hur detta relaterar till demokratisk legitimitet. Detta är anmärkningsvärt då forskning pekar på att experimentella metoder medför demokratiska utmaningar kopplade till frågor om inkludering, makt och transparens (Kronsell och Mukhtar-Landgren, 2018, s. 1002) samt legitimitet (Eneqvist et al., 2022 s. 1598). Med det sagt har vissa försök gjorts för att undersöka frågor om legitimitet inom experimental governance. Erica Eneqvist har bidragit till att fylla denna forskningslucka (Eneqvist et al., 2022 s. 1598). Eneqvist förstår experimental governance som en form av governance-process² (Eneqvist, 2022, s. 14). Liksom Eneqvist utgår jag från att det finns en koppling mellan de två traditionerna, varför jag ser det som relevant att föra en diskussion om hur forskning inom de två fälten relaterar till varandra. Det här bygger på ett antagande om att de resonemang som förs om andra governance-processer även kan tillämpas på processer inom experimental governance.

Inom litteraturen om experimental governance har forskare påpekat hur experiment-hubbar främjar samarbete mellan forskare, privata och offentliga aktörer, vilket möjliggör för ökat relationsbyggande och kunskapsutbyte (Farrelly och Bos, 2018, s. 112-115). Flera forskare noterar också hur medborgardeltagande, exempelvis i form av medborgardialoger, har påverkat utformningen av experiment både i form av resultat och hur institutionerna är utformade (Pallett, 2018, s. 97-98). På liknande sätt betonar flera forskare inom governance-litteraturen hur ökat samarbete mellan privata och offentliga aktörer kan öka innovation och kostnadseffektivitet inom offentlig sektor (Kort and Klijn, 2013). Genom att fler aktörer engageras i policyprocessen möjliggörs interaktion mellan olika typer av experter och intressegrupper, som annars inte hade kommit i kontakt. Detta kunskapsutbyte betonas av forskare som avgörande för att kunna hantera mer komplexa problem (Rhodes, 1997; Koppenjan och Klijn, 2004; Hartley et al. 2013).

Governance-litteraturen är relevant i den här uppsatsen då den i större utsträckning än experimental governance-litteraturen undersökt de demokratiska problem som uppstår av ökat samarbete mellan olika typer av aktörer. Forskare menar att skiftet mot governance-processer resulterar i en avpolitiserings då hanteringen av politiska frågor i större utsträckning hanteras genom pragmatisk och konsensusdriven problemlösning utanför den politiska arenan (Fawcett et al. 2017). Forskaren Papadopoulos (2018) menar att det finns ett demokratiskt underskott i governance-nätverk som karaktäriseras av bristande medborgerlig representation och transparens, vilket han ser som en konsekvens av att beslut fattas långt ifrån politiska instanser. Vidare är det otydligt hur ansvarsutkrävandet ska ske när beslut fattas på flera nivåer (Papadopoulos, 2018, p. 52).

² Eneqvist förstår experimental governance som en form av collaborative governance. New public governance, governance networks, network governance, participatory governance och interactive governance är andra governance-former som beskriver motsvarande processer.

Det är relevant att undersöka legitimitet i detta sammanhang, eftersom ingen specifik organisering i sig är per automatik demokratisk eller odemokratisk. Det är snarare de institutionella förutsättningarna som avgör om en verksamhet kan anses vara demokratisk (Torfing et al., 2012). Därför föreligger ett behov att undersöka hur offentliga organisationer legitimerar sin medverkan i olika typer av experiment och försök för att säkerställa att dessa experiment inte underminerar grundläggande demokratiska principer som offentlig sektor vilar på.

2.2 Legitimitet

Ovan har jag beskrivit forskningsfältet experimental governance och problematiken med avsaknad av kritisk forskning kopplad till demokrati generellt och legitimitet specifikt. Nedan kommer en mer övergripande litteraturöversikt specifikt rörande legitimitet. Detta görs då den här studien är ett bidrag för att integrera frågor om demokratisk legitimitet med experimental governance-forskningen. Översikten inleds med en kort beskrivning av hur legitimitet studerats inom organisationsforskning för att sedan presentera det bredare statsvetenskapliga forskningsfältet om legitimitet.

Allt som görs inom offentlig sektor vilar på ett eller annat sätt på ett politiskt mandat. Alla processer och projekt är därför föremål för kritik och behöver legitimitetsgranskas. Draget till sin spets menar vissa forskare att offentlig sektor i grunden är illegitim vilket medför ett ständigt behov av granskning (Moura and Miller, 2019).

Inom organisationsforskningen har legitimitet definierats på flera olika sätt: som att en organisation erhåller tillräcklig acceptans för fortsatt existens (Pfeffer & Salancik, 1978), som bred samhällelig acceptans (DiMaggio & Powell, 1983), och som av förtroende, respekt och till och med värme och tillgivenhet (Rohr, 1985, s. 400). Suchmans definition av legitimitet är en av de mest använda och ansedda (Aaltonen, 2013; Deephouse *et al.*, 2017), där han beskriver legitimitet som att organisationers handlingar uppfattas vara korrekta och önskvärda utifrån de normer och värderingar som finns i samhället. (Suchman, 1995, s. 574). Legitimitet ska alltså inte endast förstås som något juridiskt, såsom i fallet legalitet, utan även som något kulturellt och normativt (Scott, 2014; Hysing och Olsson, 2012, s. 134).

Legitimitet är i grunden något socialt som skapas utifrån organisationens kontext. Från ett demokrati- och förvaltningsperspektiv räcker dock inte dessa definitioner. Bo Rothstein poängterar att den främsta legitimitetsgrunden i en demokrati är att beslut tillkommer i demokratisk ordning. Dessvärre är en stor del av de beslut som tas inom förvaltningen långt borta från de förtroendevaldas inflytande, vilket utgör vad han kallar demokratins svarta hål (Rothstein, 2018, s. 19). Detta innebär att legitimitet i offentliga organisationer inte endast kan studeras utifrån organisationens sociala omgivning, utan även hur politik formas efter förvaltningens åtgärder och vad dessa åtgärder har för efterföljande effekter (Lundqvist, 1998, s. 24).

Detta är i linje med distinktionen mellan legitimitet och legitimeringsprocesser. Legitimitet handlar om omgivningens uppfattning om en regims eller institutions moraliska rättmätighet, medan legitimering avser dessa regimers och institutioners anspråk på att vara moraliskt rättmätiga (Ansell, 2001, s. 8706). En del forskare ser legitimering som en strategisk aktivitet. Exempelvis diskuterar Badie hur beslutsfattare använder sig av traditionell och karismatisk auktoritet för att framstå legitima (Badie, 2001, s. 8707). I den här studien förstås legitimering inte primärt som en strategisk process utan som något som lika mycket sker undermedvetet.

Eneqvist undersöker hur försöksverksamhet påverkar kommuners legitimitet genom att applicera tre legitimitetsgrunder, som har sitt ursprung inom europastudier, men som har tillämpats i statsvetenskapliga studier om governance (Eneqvist et al., 2022; Brühl och Rittberger, 2001). Genom att fokusera på demokratisk förankring och effektivitet i form av inflöde (input) och utflöde (output) utforskar hon beslutsfattaress och medborgares inflytande över beslut och processer samt utförande i form av effektivitet och mål (Scharpf, 1999, s. 7-11). Den här uppdelningen har sedan utvidgats av Schmidt genom en tredje kategori, throughput-legitimitet, som handlar om de processer som sker mellan att beslut tas och att de implementeras. Detta rör frågor om beslutsprocessers kvalitet, ansvarsutkrävning, transparens samt medborgares och intressegruppers möjligheter att delta i beslutsprocesser (Schmidt, 2020, s. 31-32).

Denna typ av legitimitet kallas ofta normativ legitimitet, vilket innebär att legitimitet förstås utifrån normer, principer och värderingar associerade med en liberal demokrati, såsom transparens, ansvarsutkrävning, inkludering, deliberation och "right to rule" (Kronsell och Bäckstrand, 2010, s. 38).

2.3 Legitimering bortom politiskt beslutsfattande

En lärdom från Eneqvists studie om legitimitet i kommunala experiment är att legitimitet i försöksverksamhet inte enbart kan förstås utifrån politiska beslut. Försöksverksamhet beskrivs ofta i litteraturen som karaktäriserad av decentralisering, vilket innebär stora avstånd mellan politik och verksamhet. Därför är ett mer produktivt sätt att förstå legitimitet i försöksverksamhet att studera på andra legitimitetskällor relaterade till samskapande (co-creation) och expertis (Eneqvist et al, 2022, s. 1597). Legitimitet kan förstås utifrån hur governance gynnar demokratiskt inflytande genom att politiskt ledarskap knyts till beslutsprocesser på mer informella sätt (Sørensen och Torfing, 2018) samt hur demokratiska institutioner får nya ytor för att komma i kontakt med medborgare (Klijn och Skelcher, 2007). Försöksverksamhet ses också som ett sätt att producera och tillämpa ny kunskap i komplexa områden (Turnheim et al, 2018, s. 7).

Det här mer omfattande sättet att förstå legitimitet är ingenting unikt inom governance-litteraturen. Rothstein, som utgår från litteraturen om offentlig förvaltning, föreslår flera idealtypsmodeller för att studera legitimitet (Rothstein,

2018, s. 18-23). Den legalbyråkratiska modellen bygger på tydlig uppdelning mellan politik och förvaltning. Förvaltningen styrs av regelbundenhet och förutsägbarhet (Rothstein, 2018, s. 23-24) och kan liknas vid Webers legalrationella form av legitimitet (Weber, 1947, s. 325-328) och till viss del Schmidts inflödeslegitimitet (Schmidt, 2020, s. 31-32).

Den brukarorienterade modellen fokuserar på hur legitimitet skapar ökat medborgarinflytande i beslutsprocessen (Rothstein, 2018, s. 25-26). Flera forskare har diskuterat dilemmat mellan demokratisk förankring och expertis, och förespråkar mer brukardemokratiska och deliberativa värden för att injicera legitimitet i mer teknokratiskt präglade politiska processer (Parkhurst, 2017, s. 132). Genom att främja deliberation och medborgardeltagande kan värderingar och perspektiv få mer utrymme som annars riskerar åsidosättas i mer teknokratiskt präglad beslutsfattande. Vidare skapar en deliberativ arena en möjlighet för att blottlägga värdekonflikter och perspektiv som inte annars upptäckts (Dzur, A. W., 2008, s. 19-29). Samtidigt påpekar vissa forskare att ökade deltagarmöjligheter genom governance-processer inte nödvändigtvis leder till mer medborgerligt deltagande. Snarare har det skapat ett nytt forum för elitdeltagande som gynnar grupper som redan har möjligheter att delta (Kuokkanen, 2023, s. 96).

Den professionella modellen hämtar sin legitimitet från expertkunskap och yrkesetik (Rothstein, 2018, s. 24-25). Modellen är relevant eftersom den visar hur förvaltningen legitimeras genom expertkunskap, centralt för förståelse av varför försöksverksamhet blivit vanligare som policyprocesser (Turnheim et al, 2018, s. 7). Tjänstepersoner kan genom sin roll och profession agera som en legitimerande kraft genom att säkerställa att politiskt tagna beslut är väl underbyggda och implementeras ändamålsenligt (Hysing och Olsson, 2012, s. 135-136).

Vidare är den etiska aspekten viktig i det här sammanhanget. Lundqvist menar att tjänstepersoner har en skyldighet att säga ifrån i de fall beslut inte är i linje med gällande lag eller praxis. Tjänstepersoner agerar på det sättet som en demokratisk väktare i syfte att värna medborgares rättssäkerhet (Lundqvist, 1998). På ett liknande sätt argumenterar du Gay för att det finns inbyggt i Webers idealbyråkrati en idé om byråkratin som moralisk. Han menar att tjänstepersoner utifrån sin tjänstemannaroll handlar opartiskt och sakligt utifrån värden om rättvis och jämlik behandling av medborgare (du Gay, 2000). Forskare menar också att experter har en specifik roll i den demokratiska processen. På grund av sin unika ställning har experter ett ansvar att "speak truth to power" och att bidra till en bättre politisk debatt genom att tillhandahålla underlag för både politiker och medborgare. De har också ett ansvar att synliggöra samhällsrelaterad ojämlikhet (Schudson, 2006, s. 500-502).

Med det sagt, även om expertkunskap ses som nödvändigt i en demokrati, finns det en stor mängd kritisk litteratur om expertis i relation till demokrati. Exempelvis ses ekonomikunskap som en förutsättning för en god ekonomisk hushållning, men försiktighet förespråkas då expertis inte kan agera substitut för moraliska och politiska ställningstaganden. (Shapiro, 1994, s. 141; Hedlund, 2014; March och Olsen, 1995, s. 178).

Flera forskare har undersökt hur expertkunskap och expertis används av organisationer och beslutsfattare i legitimerande syfte (se Boswell, 2009; Weiss,

1979; Newman 2017; Head 2013). Expertkunskap kan både ha en instrumentell och symbolisk funktion. Instrumentellt användande innebär att expertkunskap används av organisationer och beslutsfattare med ett tydligt syfte och resultat i åtanke. Symboliskt användande, å andra sidan, innebär att organisationer och beslutsfattare använder sig av expertis i syfte att verka mer legitima (Boswell, 2009). Detta kan jämföras med DiMaggio och Powells tre former av institutionell isomorfism. Coercive isomorphism innebär att organisationer reagerar och förändras utifrån yttre krav för att uppfattas som legitima. Mimetic isomorphism innebär att organisationer härmar andra organisationer som de ser som mer legitima och framgångsrika. Normative isomorphism handlar om hur organisationer genomför personalrekryteringar från specifika sociala grupper för att framstå som legitima. Boswell prioriterar inte denna typ av legitimeringsstrategi i sin diskussion om användning av expertkunskap, men det är ändå relevant att nämna denna variant (DiMaggio and Powell, 1983, s. 150-151; Boswell, 2009, s. 67-68).

2.4 Regulatoriska sandlådor

Som framgår i syftesbeskrivningen förstås regulatoriska sandlådor i den studien som en form av experimental governance. Vidare förstår jag regulatoriska sandlådor som ett fenomen som i ännu större utsträckning än annan försöksverksamhet utmanar demokratiska processer, varför det är intressant att studera dem från ett legitimitetsperspektiv. Trots att regulatoriska sandlådor är en sorts experiment, som för samman privata och offentliga aktörer, så har regulatoriska sandlådor i liten utsträckning undersökts inom experimental governance-litteraturen. Därför är en stor del av litteraturen nedan hämtad från andra forskningsfält. Syftet med den här delen av litteraturöversikten är att kartlägga hur regulatoriska sandlådor studerats, hur regulatoriska sandlådor beskrivs i forskningen, samt vilka eventuella legitimitetsproblem som forskningen identifierar.

Flera forskare beskriver hur majoriteten av forskningen om regulatoriska sandlådor till sin karaktär är deskriptiv (Lee och Seo, 2022). Forskning, främst inom företagsekonomi och rättsvetenskap, presenterar regulatoriska sandlådor som ett verktyg för att hantera områden präglade av ett oklart rättsläge (Ringe och Ruof, 2020), såsom artificiell intelligens (Yordanova och Bertels, 2024), blockchain-teknologi (De Filippi et al, 2022), men även klimat (Bovera och Lo Schiavo, 2022; Schittekatte et al., 2021), dataskydd (Timan och Mann, 2021) och hälso- och sjukvård (Leckenby et al., 2021).

Den mer kritiska litteraturen inom företagsekonomi utgår från effektivitet. En studie ifrågasätter om regulatoriska sandlådor är mer effektiva än andra innovationsåtgärder (Buckley et al., 2020) och en annan studie poängterar att det finns lite forskning som pekar på att regulatoriska sandlådor är mer effektiva än andra innovationsutvecklande åtgärder (McCarthy, 2023). Inom rättsvetenskapen menar forskare att regulatoriska sandlådor kan vara problematiska i relation till

legitimitet, laglighet, säkerhet och ansvarsutkrävande (Buocz et al, 2023; Johnson, 2023; Philipsen et al, 2021). Trots detta finns även mer positiva röster. En forskare håller med om den här kritiken, men påpekar även potentialen med regulatoriska sandlådor utifrån den kunskap som tillsynsmyndigheterna tillhandhåller, som sedan kan bidra till effektiv tillsyn (Allen, 2020).

Trots att regulatoriska sandlådor till stor del försummas i den statsvetenskapliga litteraturen finns det ett fåtal tvärvetenskapliga studier som är av relevans för den här studien. Framför allt kan nämnas en studie från början av 2024 som undersöker vilka underliggande diskursiva logiker som styr spridningen av regulatoriska sandlådor. Författarna beskriver regulatoriska sandlådan som en avväpnande miljö för entreprenörer och tillsynsmyndigheter där de kan arbeta tillsammans för att främja innovation. Detta innebär att den annars klassiska konflikt som finns mellan marknadsbaserade innovatörer och reglerande instanser suddas ut (Nørholm Just et al, 2024, s. 3). I studien identifierar de tre logiker som den hur regulatoriska sandlådor förstås. Marknadslogik, vilket innebär att regulatoriska sandlådor uppmuntrar konkurrens genom innovation, vilket ökar innovationskraften. Regulatoriska sandlådor är ett instrument för att driva på innovation, och i förlängningen, bidra till ekonomisk tillväxt vilket i förlängningen reproducerar en sorts legitimitet grundad i nyliberalism. Regulatorisk logik innebärande att sandlådor fungerar som facilitator för både kontroll men även samsyn mellan parterna. De menar även att regulatoriska sandlådor ger myndigheten en yta för att lära sig mer om nya teknologier som är relevanta för framtida tillsynsarbete. Det är i linje med flera andra studier som pekar på att regulatoriska sandlådor till viss del leder till lärande bland båda parter samt ett delvis ökat förtroende för tillsynsmyndigheter och reglering (Fahy, 2022a, s. 176). Slutligen nämner de (3) gemenskapslogik, vilket innebär att regulatoriska sandlådor ses som ett sätt att skapa gemenskap mellan aktörerna (Nørholm Just et al, 2024, s. 8-9).

En annan kritisk studie kritiserar regulatoriska sandlådor på ett mer övergripande sätt. De pekar framför allt på risken som finns med att regulatoriska sandlådor används för att experimentera med disruptiva teknologier. De menar att regulatoriska sandlådor misslyckas som ett reglerande instrument, men även på ett fundamentalt sätt agerar som dess facilitator. Vidare hävdar författarna att sandlådorna bidrar till ”riskwashing”. Med andra ord förminskas de uppfattade riskerna relaterade till de nya teknikerna, då de uppfattas som mer säkra genom att statliga myndigheter i ett tidigt skede är med i framtagandet av dem. Detta underlättar för introduktionen av disruptiva teknologier i samhället som de menar kan medföra skadliga samhälleliga konsekvenser (Brown and Piroška, 2022).

Slutligen finns det några artiklar som undersöker intressegruppers och intressefrågors roll i regulatoriska sandlådor. En studie pekar på att aktörer är mer villiga att delta i regulatoriska sandlådor som har ett gott procedurellt rykte, vilket i sin tur ger de deltagande aktörerna kredibilitet genom association (Fahy, 2022b). Det går i linje med annan forskning om regulatoriska sandlådor som beskriver hur effektivitet är beroende av samarbete mellan aktörer. (Feser et al., 2024).

Sammanfattningsvis kan sägas att regulatoriska sandlådor i stor utsträckning beskrivs som ett verktyg för att hantera komplexa juridiska problem som uppstår

vid tillämpning av ny teknik. Det här liknar hur experiment och försök beskrivs i experimental governance (Turnheim et al, 2018, s. 2).

Den mer kritiska forskningen som finns handlar främst om hur regulatoriska sandlådor som fenomen är nytt. Flera forskare är därför skeptiska då det finns lite forskning om sandlådornas effektivitet, samtidigt som de kan underminera legalitetsprinciper. Vidare menar några forskare att det finns samhällsliga risker kopplat till teknologin (Brown and Piroška, 2022). Det finns egentligen bara en studie som undersöker regulatoriska sandlådor som fenomen. Den studien undersöker dock endast spridningen av regulatoriska sandlådor diskursivt, och tar därför upp legitimitet indirekt (Nørholm Just et al, 2024).

Hur regulatoriska sandlådor legitimeras har alltså inte i någon större utsträckning undersökts vare sig i statsvetenskaplig, eller annan litteratur. Det här kan tyckas märkvärdigt då regulatoriska sandlådor i högsta grad aktualiserar frågor kopplade till politiska och offentliga institutioners förtroende. Den här studiens ambition är därför att bidra till att fylla in den forskningsluckan.

3 Metod och material

3.1 Fallstudiedesign

Ambitionen med här uppsatsen är att kunna bidra med en förståelse för hur försöksverksamhet legitimeras. Det här görs genom att specifikt undersöka regulatoriska sandlådor som en specifik typ av försöksverksamhet. Jag ansluter mig till den sociologiska neoinstitutionalistiska traditionen vilket innebär att legitimitet förstås i grunden som en social företeelse (Hall och Taylor, 1996, s. 947-948). Vidare förstår jag legitimering som en till lika delar strategisk och undermedveten process, präglad av sin institutionella kontext och omgivning, vilket innebär en viss metodologisk komplexitet.

För att angripa detta problem är den studien upplagd i form av en fallstudie. Valet att utföra en fallstudie kan förstås utifrån en bredare diskussion om kunskap. Flyvbjerg varnar för att ha för hög tilltro till apriorisk kunskap inom samhällsvetenskaplig forskning. De samhällsvetenskapliga forskare som försöker efterlikna platonska, universella forskningsideal, vanligt förekommande inom naturvetenskapen, gör sig själva följaktligen en otjänst. Samhällsvetenskapens mål (och styrka) är inte att producera obestridbara fakta, utan bidra med kunskap och lärdom, som oundvikligt präglas av konkret, praktisk och kontext-specifik erfarenhet (Flyvbjerg, 2001, s. 70-73). Fallstudier möjliggör därför för en djupare analys, vilket är en nödvändig förutsättning för att tillskansa sig fördjupad kunskap om ett undersökt fenomen (Flyvbjerg, 2001, s. 84). Därför är ambitionen med den här studien att, genom dialog med tidigare forskning, säga något mer generellt om försöksverksamheter och offentliga aktörers legitimeringsprocesser (Flyvbjerg, 2001, s. 79).

3.1.1 Val av fall

Arbetet med att välja fall inleds genom en kartläggning för att identifiera vilka aktörer som arbetar med regulatoriska sandlådor i Sverige. Detta görs genom att läsa rapporter, genom att genomföra informella pilotintervjuer med relevanta aktörer och genom att delta på webinarium där regulatoriska sandlådor presenteras och diskuteras. Detta förarbete har varit väsentligt vid bedömningen av vad som är ett relevant fall att studera.

Regulatoriska sandlådor är på många sätt ett nytt fenomen och har bara funnits i Sverige sedan några år tillbaka. Enligt den statliga utredningen Förändring

genom försök, som publicerades i slutet av 2023, är det endast Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) och Energimarknadsinspektionen (Ei) som undersökt möjligheterna att bedriva regulatoriska sandlådor bland svenska statliga myndigheter. Även forskningsinstitutet Rise driver ett antal regulatoriska sandlådor främst inom mobilitetssektorn (Rise, u.å.). Alla dessa regulatoriska sandlådor är därmed relevanta kandidater vid val av studieobjekt, men i den här studien valdes IMY:s regulatoriska sandlåda som forskningsobjekt.

Valet att studera IMY bygger på antagandet att regulatoriska sandlådor och försöksverksamhet karaktäriseras av ett legitimitetsunderskott (Eneqvist et al, 2022; Brown and Piroška, 2022). Därför ser jag det som mer relevant att studera IMY, jämfört med Ei, då IMY:s grundläggande uppgift är att värna om integritet och dataskydd, vilka är centrala demokrativärden (Kronsell och Bäckstrand, 2010).

Dessutom är IMY, till skillnad från Rise, en statlig myndighet, vilket innebär att frågan om demokratisk legitimitet blir ännu mer central. Detta baseras på antagandet att offentliga aktörer, till skillnad från privata organisationer, även måste uppfattas som legitima utifrån ett demokratiskt perspektiv (Rothstein, 2018, s. 19). Tidigare forskning har påvisat hur kommuners legitimitet minskar genom sitt samröre med försöksverksamheter, som mer eller mindre drivs i samarbete med privata organisationer (Eneqvist et al 2022). Därför är det intressant att undersöka hur legitimitet skapas när försöksverksamheten drivs av en statlig aktör.

En beskrivning av arbetet i IMY:s regulatoriska sandlåda kommer att presenteras i samband med analysen i kapitel 5.

3.2 Två typer av material

I och med att IMY har arbetat med regulatoriska sandlådor under en längre tid finns det tillgång till ett bredare empiriskt material, i form av slutrapporter och respondenter med praktisk erfarenhet av arbetet. För att studera legitimeringsprocessen genomförs ett antal intervjuer med centrala nyckelpersoner, som deltagit de regulatoriska sandlådorna. Vidare läses och bearbetas strategiska dokument, som producerats i samband med att projekten varit aktiva.

Valet att utföra intervjuer är motiverat utifrån ambitionen att kunna komma så nära det fenomen som studeras som möjligt. Genom att inte enbart undersöka dokument ges tillgång till kunskap som inte framkommer i skrivna dokument. Dessutom är intervjuer nödvändiga att utföra, då jag inte enbart är intresserad av IMY, utan jag vill undersöka hur samtliga offentliga aktörer legitimerar regulatoriska sandlådor. Dokument som producerats i samband med projekten är uteslutet skrivna av IMY, vilket innebär att läsning av dokument hade gett en ofullständig bild.

Ursprungligen var min ambition att tillämpa en mer etnografisk metod, vilket innebär att jag följer arbetet i en regulatorisk sandlåda likt hur Eneqvist studerar

legitimitet i kommunal försöksverksamhet (Eneqvist et al, 2022). Tyvärr tillåts inte utomstående aktörer följa den regulatoriska sandlådan, som pågår under våren 2024, varför intervjuer är det bästa möjliga metodalternativet för att säkerställa en djupgående förståelse om legitimitetsskapande.

Med det sagt är det viktigt att påpeka att ambition med studien inte är att undersöka hur de medverkande *individerna* legitimerar regulatoriska sandlådan, utan jag ämnar undersöka hur regulatoriska sandlådor legitimeras på *organisatorisk* nivå. Genom att analysera dokument minimeras risken för att individuella föreställningar och åsikter influerar materialet. Dessutom ger dokument mig tillgång till material, som inte producerats och influerats av min medverkan, vilket annars är oundvikligt vid en intervjusituation. Kombinationen av materialen bidrar även till ett större och mer heterogent material, vilket möjliggör en högre reliabilitet (Esaiasson et al, 2017, s. 58).

3.2.1 Semi-strukturerade intervjuer

Respondenterna har delvis utsetts genom strategiskt urval och delvis genom snöbollsurval (Esaiason et al, 2017, s. 190). Respondenter har valts utifrån deras medverkan i offentliga sammanhang, exempelvis rapportlanseringar, där de pratat om sin medverkan i den regulatoriska sandlådan. Snöbollsurvalet har skett genom att respondenter i samband med intervju förslagit andra relevanta personer att ta kontakt med, vilket har varit nödvändigt för att nå personer som inte publicerats med namn. I och med att de jobbat tätt ihop under cirka sex månader antar jag att de kan bidra med goda förslag på relevanta respondenter. Detta är något jag bedömer har fungerat väl, och vid flera tillfällen har samma respondenter nämnts från olika håll.

Totalt har åtta personer intervjuats. Sex av respondenterna intervjuades digitalt och två var fysiskt närvarande. Vid platsintervjun deltar två respondenter. Intervjuerna är mellan 30 och 45 minuter långa.

Som nämnts ovan är syftet med intervjuerna att få en djupare förståelse för offentliga aktörers legitimeringsprocesser. Därför har urval skett utifrån närhet. Nedan är en kort beskrivning av respondenterna. Respondenterna har i studien anonymiserats.

Två av respondenterna jobbar på tillsynsmyndigheten och har till uppgift att koordinera (R6) och projektleda (R7) arbetet. Två respondenter är anställda på en vårdgivare/region som deltar under hösten 2022, varav en har en mer strategisk roll (R4) medan den andra deltar i det praktiska arbetet (R2). En respondent arbetar som forskare med koppling till den andra vårdgivaren/regionen som deltar hösten 2022. Forskaren deltar i det praktiska arbetet (R5). En respondent jobbar som jurist vid kommunen och deltar i det praktiska arbetet under våren 2023 (R3). Slutligen intervjuas två respondenter med anställning vid två separata expertorganisationer. Den ena deltar i det praktiska arbetet under hösten 2022 (R1) och den andra under hösten 2023 (R8). Även om expertorganisationerna delvis är offentligt finansierade, ser jag dem främst som privata aktörer. Syftet

med deras medverkan är att bidra med kunskap och information för att nyansera genomläsningen av annat material.

Som framgår medverkar aktörer med olika förutsättningar, syften och mål, vilket kan inverka på legitimitetskapande (Larson and Wikström, 2007). På liknande sätt kan legitimitetskapande bero på yrke och utbildning (Sanders and Harrison, 2008). Urvalet har därför gjorts efter principen om maximalt urval, innebärande att fler intervjuer inte tillför något mer teoretiskt relevant utöver det som intervjuupplaget redan tillfredsställer (Esaiasson et al, 2017, s. 270). Det här menar jag att har tillgodosetts, trots det relativt smala intervjuunderlaget. Antalet respondenter bör förstås utifrån att de regulatoriska sandlådena består av relativt få personer till att börja med. Alla offentliga aktörer, samt olika professioner, är representerade i intervjuunderlaget. Dessutom har de respondenter som intervjuas i den här studien centrala roller och inverkat på utformningen av arbetssättet.

Intervjuerna är semi-strukturerat utformade i syfte att uppmuntra till diskussion och reflektion från respondentens sida. Frågorna är till största delen öppna utformade i syfte att ge respondent en hög grad av frihet att själva välja hur de vill svara på frågorna (se appendix 2). I och med det semistrukturerade upplägget varierar genomförandet, vilket kan påverka studiens reproducerbarhet och reliabilitet (Esaiasson et al, 2017, s. 64). Den här problematiken ska dock inte överskattas och samma teman berörs under samtliga intervjuer.

Alla respondenter är informerade om mål och syfte samt hur deras medverkan bidrar till studien. Respondenterna är informerade om gällande dataskyddsriktlinjer, som studien förhåller sig till och de har gett sitt medgivande till att delta i studien. Samtliga respondenter har haft möjlighet att granska och lämna synpunkter på hur deras citat används i studien. De synpunkter som respondenternas inkommit med har tillgodosetts, då det handlat om önskan om förtydliganden.

3.2.2 Dokument

Dokument, som har analyserats i den här studien, har valts strategiskt. Som ovan nämnts, har dokument som material valts, då de bidrar med kunskap om hur regulatoriska sandlåden legitimeras vid tidpunkten då projekten är aktiva.

Dokument som valts ut är två slutrapporter till respektive genomfört pilotprojekt, en slutredovisning av det regeringsuppdrag som låg till grund för den första piloten, IMY:s budgetunderlag för 2025-2027 och en sida från IMY:s websida som tar upp vanliga frågor och svar om regulatoriska sandlåden. Dessa dokument har valts ut då de beskriver syfte, arbetssätt, samt vilka förutsättningar som finns för att bedriva regulatoriska sandlåden. Dessutom är majoriteten av dokumenten skrivna med externa mottagare i åtanke, med det explicita syftet att klargöra och beskriva varför aktörerna arbetar med regulatoriska sandlåden och vad de ämnar åstadkomma. Det här gör dokumenten relevanta för studien, då det är den här sortens beskrivningar och resonemang som undersöks för att identifiera hur regulatoriska sandlåden legitimeras.

3.3 Genomförande av studien

För att undersöka legitimitetsskapande i regulatoriska sandlådor konstrueras ett analytiskt ramverk, som kombinerar litteratur hämtad från experimental governance-forskningsfältet och forskning om legitimering.

Det teoretiska ramverket utgörs av de tre legitimitetstyper som presenteras i form av idealtyper. Det här innebär att de tre legitimitetsgrunderna är renodlade, ideala representationer och inte ska betraktas som en exakt representation motsvarande verkligheten. Idealtyperna är producerade i syfte att lyfta fram utmärkande drag som sedan kan jämföras och kontrasteras sinsemellan (Boréus & Bergström 2018, s. 147-148).

Detta ramverk används sedan för att schematiskt koda insamlade data. Kodningsprocessen kan förstås som främst stängd, innebärande att ramverket som används för att koda materialet bygger på a priori-kunskap, i form av tidigare forskning. (Halpertin och Heath, 2020, s. 380). Det kodade materialet analyseras genom att samband och mönster identifieras utifrån tidigare litteratur. Efter genomförd kodning, analyseras materialet i syfte att besvara studiens initiala frågeställning (Halpertin och Heath, 2020, s. 383).

Legitimering mäts alltså inte genom att direkt fråga respondenterna varför de anser att arbetssättet är legitimt. Ambitionen är att applicera det teoretiska ramverket och på det sättet, utifrån de offentliga aktörernas resonemang och beskrivningar, identifiera hur de medvetet och/eller undermedvetet legitimerar regulatoriska sandlådor.

Här kan det vara relevant att föra en kort diskussion om fallstudier och validitet. Det finns de som menar att fallstudier genom att inte utgå från traditionella hypotesdrivna forskningsmetoder ger utrymme för subjektiv tolkning. Det här medför en tendens att antaganden och förkunskap per automatik verifieras då forskare ser det man själv vill se i det studerade materialet. Jag hävdar, utifrån Flyvbjergs resonemang, att fallstudier snarare medför en tendens för falsifiering. Detta då fallstudier genom sitt djup medför en stor chans för upptagning av detaljer som står i strid med forskarens förkunskap och antaganden (Flyvbjerg, 2001, s. 82-83).

Det är även viktigt att komma ihåg att den studien till stor del är av explorativ karaktär. Som framgår av tidigare forskning, så har varken legitimering eller regulatoriska sandlådor studerats inom experimental governance-forskningen. Syftet med studien är alltså inte att pröva existerande teorier, utan jag ämnar kartlägga och beskriva hur offentliga aktörer legitimerar regulatoriska sandlådor, och på det sättet bidra till experimental governance-litteraturen.

Med det sagt är frågan om transparens kopplat till subjektivitet och bias viktig att ta i beaktande både i kvalitativa och kvantitativa studier. I analysen är därför citat presenterade som längre urklipp, vilket möjliggör för läsaren att ta in i vilken kontext som beskrivningar och resonemang uttryckts.

4 Teoretiskt ramverk

I följande kapitel presenteras det teoretiska ramverk som ligger till grund för studiens analys. Ramverket bygger till stor del på tidigare litteratur som presenteras i kapitel 2. Det teoretiska ramverket presenteras som ett eget kapitel för att underlätta för läsaren när analysen presenteras i kapitel 5.

För att studera hur offentliga aktörer legitimerar försöksverksamheter, med en regulatorisk sandlåda som ett specifikt fall, konstrueras ett teoretiskt ramverk utifrån den tidigare litteraturen om experimental governance och legitimitet. Inspiration hämtas från Olsson och Hysings studie om grön tjänstemannaaktivism. I boken diskuterar författarna tre legitimitetsgrunder utifrån en renodling av Stouts tre legitimitetslogiker: *den konstitutionella logiken*, *den diskretionära logiken* och *den kollaborativa logiken* (Stout, 2013, s. 74 [min översättning]). Stouts tre legitimitetslogiker bygger på tre byråkratiska traditioner som Stout identifierat utifrån en större litteraturoversikt (Olausson, 2020, s. 447). Hysings och Olssons renodling av Stouts logiker mynnar ut i de tre legitimitetsgrunder de kallar *att göra saker med demokratiskt stöd*, *att göra rätt sak* och *att göra det vi (alla) kan komma överens om* (Hysing och Olsson, 2018, [min översättning]).

De tre legitimitetsgrunderna används i studien som ett sätt att koppla samman experimental governance-litteraturen och forskning om legitimitet i offentlig förvaltning. Förtjänsten med att utgå från dessa tre grunder, är att de inte enbart tar upp hur legitimitet är kopplat till beslutsfattande, utan även till hur legitimitet skapas genom expertis och medborgerligt medskapande. Detta är relevant för att undersöka legitimitet i experimental governance då försöksverksamhet i grunden aktualiserar frågor om innovation och expertkunskap samt lokal förankring och deltagande (Evans et al, 2016). Med det sagt, är mitt intresse fortsättningsvis offentliga aktörer, vars främsta legitimitetsgrund bygger på att beslut tillkommer i demokratisk ordning (Rothstein, 2018, s. 19).

Nedan följer en djupare precisering av de tre legitimitetsgrunderna och hur de förhåller sig till experimental governance-litteraturen.

4.1 Att göra saker med demokratiskt stöd

Enligt den första legitimitetsgrunden, att göra saker med demokratiskt stöd, bygger legitimitet på grundläggande principer om representativ demokrati där förtroendevalda agerar utifrån medborgarnas vilja. Den politiska beslutsprocessen präglas av tydlig ansvarsfördelning mellan politiker som fattar formella beslut och förvaltningen som agerar på basis av dessa politiskt fattade beslut (Hysing och Olsson, 2018, s. 150). Det här kan liknas vid Rothsteins legalbyråkratiska modell

(Rothstein, 2018, s. 23-24) och till viss del Scharpfs inflödeslegitimitet (Scharpf, 1999, s. 7-11). Vidare skapas och upprätthålls legitimiteten genom hierarkiska led och ansvarsutkrävning sker genom tydliga regelverk, som gör att medborgare kan förutse utfall av beslut (Stout, 2013, s. 81; Rothstein, 2018, s. 23).

Den här klassiska dikotomin mellan politik och förvaltning, som två separata ansvarområden, existerar dock sällan i praktiken och relationen mellan politik och förvaltning är bättre karakteriserad av överlappande funktioner, ömsesidigt inflytande, respekt och acceptans (Hysing och Olsson, 2028, s. 150; Svara, 2001). Hysing och Olsson menar därför att det är viktigt att förstå beslutsprocessen som präglad av både ömsesidigt beroende såväl som tydlig rollfördelning (Hysing och Olsson, 2018, s. 151).

Eftersom försöksverksamheter är utformade som kollaborativa samarbeten mellan flera aktörer, är det relevant att diskutera hur demokratiskt stöd kan härledas på olika sätt bland offentliga aktörer. Strandberg anmärker att den svenska förvaltningen bygger på flera demokratiskt valda majoriteter av olika dignitet, och svenska kommuner och regioner har, i form av det kommunala självstyret, en särskild decentraliserad särställning inom det svenska förvaltningssystemet (Strandberg, 2020, 195). Myndigheter å andra sidan besitter en viss självständighet i relation till regeringen, som de i övrigt lyder under (Ahlbäck Öberg, 2020, s. 158-162). Dessutom är dataskyddsmyndigheter, såsom IMY, underställda ännu mer långtgående krav om oberoende vilket begränsar utrymmet för informella kontakter och informationsutbyte mellan regering och myndighet (Wenander, 2024, s. 1).

Trots dessa nyanseringar finns det risker för att konflikter uppstår, då governance-processer utmanar den traditionella uppdelningen mellan politisk representation och utförande (Klijn och Skelcher, 2007, s. 593). Detta har dock inte undersökts i större utsträckning inom experimental governance-fältet, utan forskningen har snarare fokuserat på problemlösning, samarbete mellan aktörer och medborgares inflytande (Turnheim et al, 2018, s. 7). Med det sagt är demokratiskt stöd fortsättningsvis grundläggande vid studier av alla sorters offentliga processer. Flera forskare poängterar även hur offentliga aktörer fortsättningsvis är centrala och fungerar som nyckelaktörer i olika typer av regionala experiment, även om deras roller och inflytande kan variera beroende på utformning (Eneqvist, et al 2022, s. 1598). Utifrån detta är det tydligt varför politiskt inflytande är relevant för att förstå legitimering av experiment.

Dock finns det risk för att det är svårt att identifiera försöksverksamheters demokratiska stöd i och med att experiment och försöksverksamhet befinner sig långt borta från traditionellt politiskt beslutsfattande (Haderer, 2023). Därför delas legitimitetsgrunden upp i två underkategorier som jag kallar *direkt demokratiskt stöd* och *indirekt demokratiskt stöd*:

(1) *Direkt demokratiskt stöd* innebär att processer och interna beslut som fattas av tjänstepersonerna går att utläsa som en direkt följd av politiskt delegerat mandat. Direkt demokratiskt stöd har en formel hierarkisk koppling till politiskt beslut. Direkt demokratiskt stöd identifieras genom att förvaltningen legitimerar sitt agerande genom att koppla det till specifika eller mer generella, politiskt

delegerade uppdrag. En regulatorisk sandlåda legitimeras genom direkt demokratiskt stöd genom en tydlig koppling till politiska beslut.

(2) *Indirekt demokratiskt stöd* innebär en högre grad av administrativt oberoende, vilket innebär att de processer och interna beslut som tas av tjänstepersoner inte direkt går att spåra till politiskt tagna beslut. Det här ska dock inte förstås som total ansvarsfrihet. Tjänstepersoner är inte autonoma, utan svarar inför lagar och regler, vilket resulterar i förutsägbarhet. Regulatoriska sandlådor, som legitimisternas genom indirekt demokratiskt stöd, förstås som en del av ett större demokratiskt och administrativt system och är inte oberoende av de lagar och regler som även andra administrativa processer följer.

4.2 Att göra rätt sak

Att göra rätt sak innebär att legitimitet baseras på förvaltningens profession. Det här kan kopplas till antingen förvaltningens expertkunskap (Hysing och Olsson, 2018, s. 152) eller yrkesetik (Lundqvist, 1998; Du Gay, 2001). Förvaltningen antas kunna, utifrån sin expertis, identifiera frågor som så pass viktiga att de inte kan ignoreras (Hysing och Olsson, 2018, s. 152), vilket till och med kan innebära en moralisk plikt att 'speak truth to power' (Schudson, 2006, s. 500-502).

I stället för att agera som neutrala och regelstyrda byråkrater, karaktäriseras tjänstepersoner, enligt den här legitimitetsgrunden, som entreprenörer. Förvaltningen och tjänstepersonerna har både en expertkunskap i specialiserade sakfrågor och praktisk erfarenhet av de politiska och administrativa processer som styr offentliga organisationer (Hysing och Olsson, 2018, s. 155). Förvaltningens autonomi är central vid bedömning av vad som innebär att göra rätt sak. Förvaltningens legitimitetsgrund kan därför till stor del förstås utifrån den professionella förvaltningens möjlighet att effektivt implementera beslut (Stout, 2013, s. 107), vilket till viss del kan jämföras med utflödeslegitimitet (Scharpf, 1999, s. 7-11).

Det här fokuset på resultat är i linje med beskrivningen av försöksverksamhet som ett innovativt och effektivt sätt att nå ny kunskap (Turnheim et al, 2018, s. 7). Dessutom beskrivs experiment som ett instrument för att lösa komplexa problem i områden som präglas osäkerhet (Turnheim et al, 2018, s. 2), varför problemlösningsförmåga samt huruvida projekt skalas upp och implementeras i ordinarie verksamhet (Eneqvist et al, 2022, s. 1600) är relevanta indikatorer för att identifiera legitimering genom att göra rätt sak.

Viktigt att påpeka är att all försöksverksamhet inte eftersträvar båda dessa mål i lika hög grad, och vissa projekt kan vara mer fokuserade på att lösa komplexa problem, medan andra projekt prioriterar kunskapsinhämtning för att främja framtida tillämpning (Kivimaa et al, 2017, s. 2). Utifrån detta delas att göra rätt sak upp i två underkategorier som jag kallar *kunskapsinhämtning* och *implementering*:

(1) *Kunskapsinhämtning* innebär att göra rätt sak är kopplat till den offentliga aktörens sakkunskap och expertis. En god förvaltning förverkligar inte endast

politiska beslut, utan de måste även besitta expertkunskap för att ändamålsenligt utföra sina arbetsutgifter inom kärnverksamheten. Expertkunskap och kunskapsinhämtning har på det sättet ett egenvärde som i sig är legitimerande. Vad som är relevant kunskap är inte politiskt beslutat, utan bestäms utifrån förvaltningens identifierade behov. Regulatoriska sandlådor, legitimerade utifrån kunskapsinhämtning, förstås därmed som ett sätt att säkerställa en sakkunnig och meritokratiskt präglad förvaltning.

(2) *Implementering* är kopplat till förvaltningens roll som genomförande instans. Offentliga aktörer har att effektivt implementera och utföra sitt uppdrag. Legitim implementering genomsyras av resurseffektivitet, produktivitet och handlingsförmåga. Regulatoriska sandlådor, legitimerade genom implementering, förstås som ett effektivt och rättsäkert sätt att tillämpa de nya teknologierna och arbetssätten samt att omsätta dem i ordinarie verksamhet.

4.3 Att göra det vi (alla) kan komma överens om

Enligt den sista legitimitetsgrunden, att göra det vi (alla) kan komma överens om, kan legitimitet skapas genom offentliga aktörers integrering med resten av samhället i form av medborgare, intressegrupper och andra intressenter (Hysing and Olsson, 2018). Legitimitet bygger på reflexivitet, samarbete och deliberation tillsammans med medborgare och skapas genom att aktivt uppta medborgare i de politiska processerna och på det sättet skapa förtroende mellan förvaltning och medborgare (Stout, 2017, s. 74). Att göra det som vi (alla) kan komma överens om har sina rötter i en mängd olika vetenskapliga traditioner, vars gemensamma nämnare är att de förkastar absoluta värden. Förvaltning legitimeras i stället utifrån dess förmåga att vara transformativ och nyskapande. God förvaltning förstås därmed som antiadministrativ genom att vara radikalt kreativ, moraliskt reflektiv och multiepistemologisk (Stout, 2013, s. 140-141). I likhet med detta beskriver flera forskare försöksverksamhet och experiment som ett radikalt och transformativt redskap med potentialen att lösa komplexa problem genom lokalt förankrade, socialt integrerade och deltagarbaserade processer (Evans et al, 2016).

Hysing och Olsson ger två förslag på hur den här sortens legitimitet kan skapas. Offentliga aktörer kan agera utifrån en generell samhällslig förståelse om vad som anses gott eller samhällsligt värdefullt. Genom att arbeta för frågor såsom social rättvisa, klimat och jämlikhet kan aktörens processer uppfattas som legitima trots att det inte finns något specifikt politiskt beslut som de kopplas till. (Hysing och Olsson, 2018, s. 154). Ett annat sätt är att aktivt jobba öppet och deliberativt gentemot medborgare. Legitimitet skapas genom ett aktivt främjande av medborgardeltagande (Hysing och Olsson, 2018, s. 155).

Det här är centralt inom experimental governance-litteraturen och många forskare menar att förtjänsten med experiment är lokal förankring som möjliggör aktörers och medborgares inflytande (Turnheim et al, 2018, s. 7). Försöksverksamhet förstås utifrån detta som en arena präglad av samskapande och en hög nivå av formella och informella kontakter med medborgare (Sørensen och

Torffing, 2018; Klijn och Skelcher, 2007). Två underkategorier har utifrån detta identifierats som i studien kallas *samhälleligt stöd* och *deltagande*:

(1) *Samhälleligt stöd* innebär att förvaltningens agerande genomsyras och utformas utifrån värden som anses rätta och värdefulla av ett bredare samhällsskikt. Viktigt är att det som anses rätt i det här fallet inte utgår från förvaltningens egen expertkunskap eller yrkesetik, utan legitimiteten kopplas till samhällelig förståelse om vad som är rätt. Regulatoriska sandlådor legitimeras utifrån detta genom att de agerar som arena för att arbeta med frågor med brett samhälleligt stöd.

(2) *Deltagande* innebär att legitimitet härleds till procedurer för att främja aktivt medborgardeltagande. Fokus är medborgares och intressegruppers formella och/eller informella utrymme och inflytande i beslutsprocessen. Regulatoriska sandlådor legitimeras utifrån detta genom att facilitera medborgares och intresseorganisationers deltagande i beslutsprocessen. Deltagande kan ske i form av synpunktsinhämtning under projektets gång, transparenta och inkluderande urvalsprocesser vid val av medverkande aktörer, och extern kommunikation riktad till medborgare och intressegrupper som uppmuntrar samskapande och fler perspektiv.

Figur 1. Teoretiskt ramverk för att identifiera legitimitetsgrunder

Att göra saker med demokratiskt stöd		Att göra rätt sak		Att göra det vi (alla) kan komma överens om	
Beslutsfattare i fokus		Autonomi i fokus		Medborgare i fokus	
<i>Direkt stöd</i>	Legitimitet genom beslutshierarki, mandat delegerat från politisk församling	<i>Kunskapsinhämtning</i>	Legitimitet genom besittande av expertkunskap	<i>Samhälleligt stöd</i>	Legitimitet genom att arbeta med frågor med brett samhälleligt stöd
	Regulatorisk sandlåda som följd av specifikt eller generellt politiskt beslut		Regulatorisk sandlåda som ett sätt att inhämta expertkunskap		Regulatorisk sandlåda som ett sätt att arbeta med frågor med brett samhälleligt stöd
<i>Indirekt stöd</i>	Legitimitet genom regelstyrning och förutsägbarhet	<i>Implementering</i>	Legitimitet genom effektiv och handlingskraftig implementering	<i>Deltagande</i>	Legitimitet genom inkorporering av medborgare och/eller intresseorganisationer i beslutsprocesser
	Regulatorisk sandlåda som en del av ett större juridiskt system		Regulatorisk sandlåda som ett sätt för att implementera nya teknologier i ordinarie verksamhet		Regulatorisk sandlåda som ett sätt att inkorporera medborgare, intressenter och intresseorganisationer i beslutsprocessen.

5 Analys

Innan analysen presenteras kommer nedan en beskrivning av hur arbetet i IMY:s regulatoriska sandlåda går till. Detta görs för att ge läsaren en förståelse för det fall som studeras. Efter beskrivningen av fallet presenteras studiens analys.

Sedan hösten 2022 har IMY genomfört två regulatoriska sandlådor och en tredje genomförs under tiden som uppsatsen skrivs (Integritetsskyddsmyndigheten [IMY], 2024b, s. 7). Initialt är den regulatoriska sandlådan en del av ett tidsbundet regeringsuppdrag, som IMY blir tilldelat våren 2021, med syftet att ”höja den allmänna kunskapsnivån om integritets- och dataskyddsfrågor inom innovations-, utvecklings- och införandeprocesser” (Näringsdepartementet, 2021, s. 1). Uppdraget är en del av regeringens arbete med delmålen digital innovation och digital trygghet som båda ryms inom ramen för regeringens övergripande digitaliseringsstrategi (Näringsdepartementet, 2021, s. 1-2).

Efter regeringsuppdragets slutredovisning hösten 2023 börjar IMY att arbeta med regulatoriska sandlådor som en permanent del av IMY:s verksamhet. Det kan även nämnas att IMY i samband med detta väljer att byta namn på projekten från regulatorisk testverksamhet till regulatorisk sandlåda. Namnbytet innebär dock inte någon förändring vad gäller arbetssätt (IMY, 2024b, s. 7).

Arbetet i den regulatoriska sandlådan pågår i ungefär sex månader. De första tre till fyra månaderna är mer intensiva och består av dialogbaserad vägledning genom ett antal gemensamma workshops. Den återstående tiden består sedan av att IMY sammanställer en rapport i dialog med de medverkande parterna (IMY, 2023d). För att kunna delta i en regulatorisk sandlåda krävs det att det finns ett existerande projekt, där det går att identifiera rättsliga frågeställningar kopplat till integritets- och dataskydd, utan att personuppgiftsbehandling har inletts (IMY, 2023d).

I den första regulatoriska sandlådan som genomförs hösten 2022 undersöks de dataskyddsrättsliga förutsättningarna för användning av federerad maskininlärning, som är en form av decentraliserad AI, inom hälso-och sjukvård. Specifikt innebär det att de två vårdgivarna tränar varsin lokal maskininlärningsmodell med sin egen lokala data. Sedan kombineras dessa modeller för att skapa en gemensam maskininlärningsmodell. I projektet medverkar, utöver IMY, två vårdgivare/regioner och en expertorganisation (IMY, 2023b, s. 8). Under hösten 2023 genomförs ett andra projekt som undersöker de rättsliga förutsättningarna för att genomföra trygghetsmätningar i offentliga miljöer med hjälp av LIDAR-sensorer, som är en form av teknik inom området Sakernas Internet (Internet of Things, IoT). Medverkande är en kommun, en innovationshubb och en expertorganisation (IMY, 2024b, s. 9).

5.1 Att göra saker med demokratiskt stöd

5.1.1 Regulatoriska sandlådors direkta demokratiska stöd

Direkt demokratiskt stöd innebär att offentliga aktörers arbetsprocesser har sin grund i specifika, eller generella, uppdrag som beslutats om i någon form av politisk församling. Med detta i åtanke, är det möjligt att se hur uppstarten av den första regulatoriska sandlådan framställs som en följd av det regeringsuppdrag som IMY får 2021. Enligt regeringsuppdraget ska IMY genomföra metod- och kunskapsutvecklande insatser med syftet att ”höja den allmänna kunskapsnivån om integritets- och dataskyddsfrågor inom innovations-, utvecklings- och införandeprocesser” (Näringsdepartementet, 2021, s. 1).

I uppdraget nämns inte regulatoriska sandlådor specifikt, utan det är IMY:s tillvägagångssätt för att uppnå uppdragets syften och mål. I slutredovisningen av regeringsuppdraget skriver IMY att de bland flera åtgärder arbetat med att...

...ge vägledning och stöd till innovationsaktörer genom fördjupad case-baserad vägledning till ett innovationsprojekt genom en pilot med metoden regulatorisk testverksamhet om dataskydd (IMY, 2023c, s. 5).

Trots viss frihet, beskrivs hur IMY förhåller sig till det uppdrag myndigheten blivit tilldelat:

”IMY bedömde att vi inte hade möjlighet att starta en regulatorisk testverksamhet i större skala inom ramen för regeringsuppdraget, men vi genomförde ett pilotprojekt för att testa metoden och lägga grund för utveckling av arbetssättet” (IMY, 2023c, s. 7).

Som framgår i det teoretiska ramverket kan direkt demokratiskt stöd även kopplas till generella, politiskt beslutade, uppdrag. I budgetdokument, och vid intervjuer med respondenter från IMY (R6, R7), beskrivs den regulatoriska sandlådan som en del av IMY:s generella uppdrag som består av att ge ”stöd och vägledning till det svenska innovationssystemet” (IMY, 2024a, s. 7).

Demokratiskt stöd i formen politiskt uppdrag lyfts även av andra offentliga aktörer. Juristen som är anställd på kommunen beskriver hur dennes medverkan går ut på att...

...vara trafikkontorets ögon och öron och [att] komma med inspel i den mån frågeställningarna gick över det kommunala uppdraget [...] så att vi inte sitter och gör något som, liksom, varken faller inom vår naturliga verksamhet, eller att vi i värsta fall går utöver den kompetens som vi faktiskt har (R3).

Vidare anmärker respondenten att de ”måste hela tiden väga vad som är möjligt mot vad som är lämpligt för en kommun att syssla med” (R3). Respondenten beskriver återkommande vad som ska förstås som lämpligt och inom den kommunala kompetensen, är nära sammankopplat till politiskt beslutsfattande: ”Kommunfullmäktige har kanske bestämt att [kommunen] ska bli tryggare och säkrare, [...] då blir det en kommunal angelägenhet att i alla avseenden egentligen verka för ett [tryggare och säkrare] samhälle” (R3).

Anmärkningsvärt nog, förs inte motsvarande resonemang i intervjuerna med vårdgivarna. Den enda gången som politiskt mandat tas upp, är det i form av en bisats, då AI-strategen (R4) kort nämner IMY:s regeringsuppdrag när hen förklarar hur aktören kommer i kontakt med IMY. Aldrig förs resonemang kring vårdgivarnas egna politiskt beslutade uppdrag.

Det finns en viss tendens bland de offentliga aktörerna att legitimera den regulatoriska sandlådan i termer av direkt demokratiskt stöd. Dock varierar detta i hög uträkning mellan aktörer. Iögonfallande är skillnaden mellan de två offentliga innovationsaktörerna. Både vårdgivarna och kommunen är aktörer med målsättningen att tillämpa tekniken, men det är endast kommunen som beskriver detta mål i termer av politiskt uppdrag.

5.1.2 Regulatoriska sandlådors indirekta demokratiska stöd

Demokratiskt stöd förstås inte endast i termer av specifika uppdrag, utan demokratiskt stöd i offentlig förvaltning förstås även indirekt, genom att processer genomsyras av regelstyrning, som är förutsägbara och begripliga, utifrån en större förvaltningskontext.

För offentliga aktörer är det därför viktigt att inte överträda sina befogenheter. För IMY är det därför viktigt att poängtera vad den regulatoriska sandlådan innebär, och framför allt *inte* innebär.

Vid intervjuer med respondenterna från IMY (R6, R7), och i flera dokument beskrivs hur det förekommer missuppfattningar och orealistiska förväntningar bland flera aktörer. En sådan uppfattning är att den regulatoriska sandlådan innebär dispens från gällande lagstiftning och regler. Vidare förekommer en förväntan om att deltagande automatiskt resulterar i den önskvärda personuppgiftsbehandlingen (IMY, 2024b, s. 27).

IMY poängterar att den regulatoriska sandlådan endast innebär ”fördjupad vägledning om hur gällande dataskyddsregelverk bör tolkas och tillämpas” (IMY, 2024b, s. 6). Arbetet i den regulatoriska sandlådan sker inte i ett juridiskt vakuum och det finns en medvetenhet kring vilka legala ramar som arbetet håller sig inom. Projektkoordinatören vid IMY är tydlig i det här hänseendet:

Det är många som tror att man kan få dispens eller undantag från gällande regelverk. Men så är inte fallet i den här sandlådan. För vi har inga möjligheter, eller GDPR ger oss inget sådant mandat, att kunna bevilja dispens från GDPR-regelverket. Utan vi tittar på gråzoner utifrån gällande regelverk (R6).

Den här bilden beskrivs även av andra aktörer. Intressant i det här fallet är expertorganisationen som, trots att den inte är en offentlig aktör, betonar hur aktörerna inte kan bortse från gällande lagstiftning:

Det här är inte en yta där man kan liksom bryta mot lagen. Det är inte "hejvilt" och fritt, och vi har liksom inte ett "free space" att göra vad vi vill. Och det tyckte jag också funkade ganska bra faktiskt. Att liksom vara tydliga med det. Att vi behöver fortfarande i projektet förhålla oss till GDPR. (R1).

På liknande sätt resonerar data scientisten som arbetar för en av vårdgivarna:

Jag tror jag har läst liksom någonting om att i andra länder så har man ibland så här, ja men då har man fått lite undantagstillstånd. Så var det ju inte i vårt fall utan det var ju mer liksom ett uttalat samarbete med IMY (R2).

Trots att arbetet i den regulatoriska sandlådan till stor del beskrivs som präglad av kreativitet och frihet, framstår IMY som ständigt på vakt att inte överträda sina befogenheter. Flera av respondenterna beskriver hur IMY styr arbetet i den regulatoriska sandlådan, för att säkerställa att arbetet inte träder utanför lagstiftningens och myndighetens ramar. IMY bestämmer avgränsningar och vilka frågeställningar som ska besvaras inom ramen för projektet. IMY skriver även den slutgiltiga rapporten där resultat och slutsatser presenteras. Bland annat beskriver flera respondenter hur information om den regulatoriska sandlådan inte får spridas före rapporten lanseras (R2, R8).

Att ha den här sortens strikta ramar medför dock en viss friktion. I en diskussion med representanten för en av expertorganisationerna framgår att det inte alltid är självklart vilka juridiska gråzonsfrågor som den regulatoriska sandlådan ska behandla. Respondenten beskriver vidare hur IMY, i sin juridiska vägledning, endast utgår från den lagstiftning som existerar just nu:

Utmaning är att inte gå händelserna i förväg. För att vi kunde sitta redan i augusti och ha en "fight" nästan kring de här tre frågeställningarna som till slut bara blev två frågeställningar. Jag ville ha svaret på den tredje frågan också men de [IMY] ansåg att den föll bort. Vi är fortfarande inte eniga om det, och kommer aldrig bli. [...] För jag bara vet att om vi fått svaret på frågan då hade vi haft praxis när nu kameraövervakningslagen förändras. Men de vill inte i sandlådan utgå från något annat än gällande lagstiftning (R8).

AI-strategen nämner också den här försiktigheten när det kommer till att uttala sig i frågor som går utanför den avgränsning som ställts upp i den regulatoriska sandlådan:

De [IMY] var väldigt tydliga med att säga att det är 'det här' de uttalar sig om. Och det förstår jag. Men för mig var en målsättning att få liksom lite mer kontext. För det här är ett område. Det här är inte bara ett case, det här är ett område. 'Det här' är en

teknologi, men det finns en andra teknologier som är i närheten som handlar om integritetsskyddande AI (R4).

Ovan går att utläsa hur IMY, som offentlig aktör, anstränger sig för att säkerställa att arbetet i den regulatoriska sandlådan sker i samstämmighet med gällande lagstiftning. Utåt kommuniceras att regulatoriska sandlådan endast är en form case-baserad vägledning, och ingen avträdelse från gällande lagstiftning beviljas. På motsvarande sätt beskrivs hur IMY genom olika åtgärder ser till att det interna arbetet sker i linje med gällande lagstiftning. Det här framgår som tydligast i IMY:s försiktighet gällande att uttala sig om ämnen, som inte direkt har hanterats i den regulatoriska sandlådan.

Indirekt demokratiskt stöd förstås inte enbart utifrån myndigheters krav på att förhålla sig till gällande lagstiftning. Även relevant är att undersöka hur offentliga aktörer förhåller sig till övrig tillsynsverksamhet, juridiska kontrollfunktioner och lagstiftare. Den regulatoriska sandlådan är endast en del av IMY:s verksamhet, som i övrigt går ut på att kontrollera att offentliga och privata aktörer följer gällande dataskyddslagstiftning. IMY tar upp detta på sin webbsida för vanliga frågor och svar. På frågan om hur den regulatoriska sandlådan förhåller sig till IMY:s generella tillsynsuppdrag poängteras att IMY inte kan ”lämna garantier om att ett visst projekt, en viss verksamhet eller en viss teknik inte kommer att bli föremål för tillsyn i framtiden.” (IMY, 2023a).

Flera respondenter, både offentliga och privata, instämmer i den här beskrivningen. Juristen vid kommunen beskriver även hur teknologin, som undersöks i den regulatoriska sandlådan, inte i framtiden kan undantas från övriga kontrollinstanser:

Landar en sådan här regulatorisk process i att,” jo men det här går att göra så här, så här och så här”, och sen gör kommunen det. Ja då kan det beslutet i regel fortfarande överklagas, det går ju inte att komma undan eftersom alla har rätt att överklaga enligt den lagstiftning som finns i den mån som beslutet går att överklaga. Det ska inte kommuner ha några synpunkter på för det är en viktig rättssäkerhetsmekanism som finns på plats. Men chansen att kommunen får rätt i en sådan process ökar markant om man dessförinnan har testat det akademiskt eller teoretiskt inom ramen för en kompetent vägledning (R3).

På liknande sätt verkar det finns en viss försiktighet vid beskrivningen av den regulatoriska sandlådans relation till övriga lagstiftningsprocesser. Den regulatoriska sandlådan beskrivs inte som en motpol till traditionell lagstiftning, utan det är ett sätt att på djupet analysera gällande lagstiftning och på det sättet hjälpa lagstiftaren:

Det kan ju vara så att lagstiftningen inte är uppdaterad. Och då måste vi fundera på, okej, är det här är någonting vi behöver underrätta lagstiftaren om? Att vi ser att det finns ett behov av en uppdaterad lagstiftning. Så det är också ett sätt att kunna liksom försöka hjälpa till (R6).

Utifrån citaten ovan går att utläsa att IMY har en förståelse om var den regulatoriska sandlådans plats är, i ett större organisatoriskt system. Även om det finns en ambition att den regulatoriska sandlådan ska verka i syfte att utveckla lagstiftningen och tillämpningen av denna, så innebär det inte att utvecklingen görs i ett slutet rum.

Sammanfattningsvis framgår det att offentliga aktörer är högst medvetna om vilka juridiska och organisatoriska grundpremissor som arbetet i den regulatoriska sandlådan har att förhålla sig till. Detta tyder på att offentliga aktörer i hög utsträckning legitimerar regulatoriska sandlådor i termer av indirekt demokratiskt stöd. Det finns en förståelse bland aktörerna att arbetet inte per automatik resulterar i att tekniken kan införas i ordinarie verksamhet. Dessutom beskriver alla aktörer, offentliga som privata, hur den regulatoriska sandlådan inte är satt på undantag, och de medverkande aktörerna kommer alltid att behöva förhålla sig till övriga juridiska kontrollinstanser. På motsvarande sätt beskriver samtliga offentliga aktörer hur arbetet i den regulatoriska sandlådan ovillkorligen sker i enlighet med gällande lagstiftning, som vilken annan förvaltningsprocess som helst. Juridiska och politiska institutionerna åsidosätts inte, utan snarare vitaliseras. Som respondenten från en av expertorganisationerna förklarar: ”min förståelse av regulatoriska sandlådor är att det aldrig kommer vara ett ’open space’ för fritt experimenterande, utan att det snarare är en ytterligare metod för att utmana lagstiftaren” (R1). Lagstiftningen måste följas men också utmanas för att den ska bli bättre.

En intressant sak är att IMY i hög grad anstränger sig för att se till att arbetet i den regulatoriska sandlådan inte går bortom sitt mandat. IMY arbetar aktivt med att säkerställa att andra aktörer, både externt och internt, förstår både vad som förväntas av dem och vad de kan förvänta sig genom att delta. Vidare beskrivs ett flertal gånger hur IMY, under tiden som arbetet pågår, kurerar och lotsar arbetet genom att ansvara för avgränsningar, ta fram frågeställningar, skriva rapporter och hantera extern kommunikation.

5.2 Att göra rätt sak

5.2.1 Regulatoriska sandlådor som en form av kunskapsinhämtning

Att göra rätt sak, innebär att offentliga aktörer, utifrån expertis, praktisk erfarenhet och etiska bedömningar, på ett ändamålsenligt och resurseffektivt utför de arbetsuppgifter som aktören har att verkställa. Kunskapsinhämtning förstås utifrån detta som grundläggande för att offentliga aktörer ska kunna utföra framtida arbete. I linje med detta beskrivs regulatoriska sandlådor av samtliga aktörer som ett kreativt, ömsesidigt gynnande och effektivt verktyg för att tillskansa sig kunskap inom teknikområde där osäkerhet råder (IMY, 2024b, s. 8). Att fylla i denna kunskapsluckan beskrivs inte endast som viktigt för att främja

användningen av nya teknologier, utan även som grundläggande för att inte hämma utveckling:

I innovationssystem finns en stark vilja att göra rätt och att utveckla hållbara lösningar, men samtidigt finns en genuin osäkerhet om hur regelverket ska tillämpas på ny teknik. Risken finns att försiktighetsprincipen tar överhand och bromsar innovationskraften (IMY, 2024b, s. 5).

Även de andra aktörerna beskriver hur kunskapsinhämtning är viktig i deras arbete och flera respondenter beskriver hur det finns stora kunskapsluckor om hur nya innovativa tekniker i praktiken förhåller sig till dataskyddslagstiftning. Alla vårdgivar-respondenter beskriver att tekniken finns, och att de vet att tekniken fungerar, men ingen vet egentligen vad lagen säger (R2, R4, R5). Respondenten från en av expertorganisationerna sammanfattar mer eller mindre problematiken som existerar:

Det finns ett tydligt stödbehov, men det finns också ett väldigt tydligt behov hos myndigheten att lära sig och förstå de här teknologierna. Förstå svårigheterna och liksom skapa egen kunskap internt. Så det är ju ett väldigt viktigt kunskapsutbyte mellan de här parterna (R1).

Vidare vittnar flera aktörer om hur mer kunskap är efterfrågad inom den ordinarie verksamheten. Alla offentliga aktörer uppfattar, utifrån den egna verksamheten, kunskap som grundläggande för att garantera ett proaktivt, professionellt och sakkunnigt arbete. Intressant är även att flera respondenter påpekar att regulatoriska sandlådor inte nödvändigtvis behöver drivas inom dataskyddsområdet, utan är relevanta för alla aktörer med behov av att få svar i osäkra frågeställningar.

Projektkoordinatorn vid IMY beskriver hur de som tillsynsmyndighet måste tillskansa sig kunskap om nya teknologier för att kunna utföra sitt tillsynsarbete. Arbetssättet är inte endast tillämpligt i dataskyddsfrågor, utan alla tillsynsmyndigheter menar hen, skulle gynnas av att arbeta med den här sortens processer för att öka kunskapen:

För oss blir det ju jätteviktigt, extra viktigt kanske just för att dataskyddsregelverket och teknikutvecklingen går lite hand i hand. För att vi ska kunna just lösa dataskyddsrättsliga frågor måste vi bara ha koll på tekniken. Så för oss blir det en väldigt viktig komponent. Men med det sagt, så varenda tillsynsmyndighet skulle absolut kunna göra det här egentligen, på ett eller annat sätt (R6).

Andra respondenter, såsom AI-strategen vid en av vårdgivarna, menar hur regulatoriska sandlådor är ett sätt för dem att arbeta mer proaktivt i det osäkra rättsläget:

Vi hade själva fått ta ett beslut att vi vill pröva det här, så gör vi det, och sen i efterhand kommer IMY som tillsynsmyndighet och säger i efterhand att det här var

inte okej. Så det finns ju risken då att vi får böta, eller om vi överklagar till förvaltningsdomstol. Det kommer ju drabba oss på något sätt negativt i efterhand. Här är ju en möjlighet att jobba proaktivt, med den här tillsynsmyndigheten i det här fallet. Så jag ser att tanken är att man kan provtrycka idéer, och också ha en dialog med en expert (R4).

På liknande sätt beskriver juristen vid kommunen hur regulatoriska sandlådan är ett sätt att klarlägga hur de ska hantera frågor kopplade till ny teknik som kommunen redan har att förhålla sig till i sin ordinarie verksamhet:

Vi måste fortfarande sköta, säkerställa och ordna alla de här aspekterna. Då blir ju frågan, hur navigerar man ett sådant osäkert område? Ja, ett sätt att navigera är genom ”trial and error”. Att man kör, någon överklagar, det blir laglighetsprövning eller liknande. En sådan rättslig process är ju per definition nästan ganska reaktiv. [...] Det var ett väldigt bra sätt att få input kring hur man ska göra, vilka möjligheterna är och vilka svårigheter som finns. Allt det kom fram under en sådan här regulatorisk sandlådeprocess, i diskussionerna, under mentorskapet av den här myndigheten. Jag tror det blir en bättre förvaltning i slutändan än att bara förlita sig på att testa rättsläget (R3).

Regulatoriska sandlådor beskrivs ovan som ett proaktivt verktyg för att lösa de problem som offentliga aktörer ställs inför, i stället för att invänta processer såsom laglighetsprövning och tillsyn.

Kunskapsinhämtning beskrivs dock inte av aktörerna enbart utifrån teknologin. Utan flera aktörer beskriver även hur de måste tillskansa sig kunskap om och erfarenhet av regulatoriska sandlådor som arbetssätt. Detta då, som framgår av respondenterna, det finns mycket osäkerhet kring vad en regulatorisk sandlåda egentligen är. Vid ett tillfälle frågar till och med en respondent mig, om inte jag som studerar fenomenet, skulle kunna förklara vad en regulatorisk sandlåda egentligen är.

Behovet att få kunskap om arbetssättet kan förstås utifrån ett internationellt perspektiv. Ett flertal gånger, både i dokument och bland respondenter, nämns hur regulatoriska sandlådor oundvikligen kommer bli mer vanligt förekommande i framtiden. Flera aktörer beskriver hur de därför redan nu behöver förstå arbetssättet, så att de, när AI-förordningen börjar gälla, har de redskap som krävs för att kunna arbeta i regulatoriska sandlådor:

IMY har även samarbetat och delat erfarenheter med andra dataskyddsmyndigheter i Europa. Enligt den kommande AI-förordningen krävs att medlemsländerna etablerar regulatoriska sandlådor för AI och IMY förväntas vara involverad som nationell dataskyddsmyndighet. Trots skillnader i reglering kommer IMY:s erfarenheter vara värdefulla (IMY, 2024b, s. 4).

Dessutom nämns hur arbetssättet även efterfrågas i den privata sektorn. Forskaren nämner hur den sortens arbete som görs inom ramen för den regulatoriska sandlådan efterfrågas inom den privata sektorn:

Gartner, som en hel del lyssnar på, som gör mätningar och trender och så. Där är ju säkerhet och robusthet inom AI, det står ju högst upp (R5).

Kunskapskapsinhämtningen utifrån detta kan till viss del förstås som reaktivt. Stundvis beskrivs utvecklingen som deterministisk. AI-förordningen kommer vare sig aktörerna vill eller inte, och det är deras eget val om de vill vara förberedda eller inte. Dessutom verkar inte intresset för arbetssättet vara exklusivt bland de medverkande aktörerna, utan flera respondenter pekar även på hur det finns ett intresse för regulatoriska sandlådor som arbetssätt bland flera andra svenska myndigheter. Koordinatör vid IMY berättar hur de får ett flertal förfrågningar från andra aktörer och myndigheter om att komma och föreläsa om hur IMY arbetar med regulatoriska sandlådor:

Vi har ju fått väldigt mycket frågor och pratar med jättemånga olika myndigheter som har sneplat lite på vad vi gör och vill göra något i egen regi. Och då berättar vi hur vi gör liksom, hur vår [regulatoriska sandlåda] då går till. Sen kommer den säkert tweakas i något annat sammanhang (R6).

Dock går det även att utläsa hur, främst IMY, även arbetar mer aktivt för att introducera regulatoriska sandlådor som arbetssätt i Sverige. IMY har en särställning som enda myndighet i Sverige som har praktisk kunskap om och erfarenhet av att arbeta i en sådan process. Koordinatör vid IMY beskriver även hur den svenska regulatoriska sandlådan inspirerats av motsvarande myndigheter i Norge, Frankrike och Storbritannien:

Även om vi är den första, enda myndigheten här i Sverige som jobbar på det här sättet, så är vi ju inte den enda dataskyddsmyndigheten i EU, utan vi tittar ju också väldigt mycket på vad man gör i Norge. För deras dataskyddsmyndighet har ju en liknande sandlåda. Även den franska dataskyddsmyndigheten och ICO, alltså den brittiska dataskyddsmyndigheten. Och vi har möten en gång i kvartalet [ohörbart] gränsöverskridande samarbete och liksom pratar om vad vi gör för någonting, diskuterar och lär oss av varandras erfarenheter (R6).

Samtliga offentliga aktörer legitimerar alltså regulatoriska sandlådor genom sin kunskapsinhämtande potential. Sammanfattningsvis beskrivs hur det finnas ett stort behov bland samtliga aktörer att inhämta kunskap om de innovativa teknologierna och hur de förhåller sig till lagstiftningen. De offentliga aktörerna beskriver även hur den här kunskapsinhämtningen behövs för att säkerställa ett välfungerande arbete i ordinarie verksamhet. IMY behöver veta mer om teknologin för att dels kunna utföra sitt tillsynsarbete, dels för att kunna ge mer ingående vägledning. Både vårdgivaren och kommunen beskriver hur kunskapsinhämtning möjliggör för dem att kunna arbeta proaktivt i mer komplexa frågor som i framtiden kan bli föremål för tillsyn. De beskriver hur chanserna ökar

för att tillämning av en ny teknik är samstämmig med gällande lagstiftning, om de på förhand får den här mer praktiska case-baserade vägledningen.

Flera aktörer förklarar även hur det finns ett behov av att förstå hur arbetet bedrivs i den regulatoriska sandlådan. Framför allt IMY, men även vårdgivarrespondenter, ser hur AI-förordningen innebär att regulatoriska sandlådor som arbetssätt i framtiden kommer att bli mer vanligt. Vidare beskrivs hur det här inte endast efterfrågas bland de medverkande aktörerna, utan intresset för arbetssättet är utbrett inom hela Myndighetsverige.

Slutligen, går det även att utläsa hur IMY axlar en mer aktiv roll för att införa regulatoriska sandlådor i Sverige. I dokument och vid intervjuer återges hur IMY, genom att ta inspiration från internationella aktörer under en längre tid haft ett intresse för regulatoriska sandlådor.

5.2.2 Regulatoriska sandlådor i form av implementering

Som framgår av det teoretiska ramverket, så innebär att göra rätt sak inte endast att aktörer ska ha kompetens och kunskap. De måste även kunna förädla den här kunskapen och tillämpa den i praktiken. Offentliga aktörer kan därför ses som legitima genom att handlingskraftigt och effektivt implementera nya teknologier i ordinarie verksamhet. Den regulatoriska sandlådan kan utifrån detta legitimeras genom att effektivt utföra detta.

Det är möjligt att till viss del identifiera beskrivningar av den regulatoriska sandlådan som är i linje med detta. I de två slutrapporterna slås fast hur tillämpningen av de nya teknologierna kan bidra till mer effektivitet och handlingskraftighet:

En informationsdriven vård, som i ökad utsträckning tar hjälp av AI, kan bidra till att beslut kan skraddarsys på individ- och systemnivå samt utveckla mer avancerade och träffsäkra diagnoser och behandlingar. I det specifika projektet är syftet att bättre kunna prediktera återinläggning av hjärtsviktpatienter inom 30 dagar, från senaste sjukhusvistelsen med hjälp av federerad maskininläring (IMY, 2023b, s. 2).

Genom att få en representativ lägesbild över vilka grupper som uppehåller sig på en viss plats, kan Trafikkontoret planera och vidta trygghetsåtgärder för att främja kvinnor och barn om de skulle vara underrepresenterade på platsen (IMY, 2024b, s. 3).

Dessa två citat beskriver syftet med de två projekten som sedan blir föremål för regulatorisk sandlåda.

Dock återkommer sällan respondenterna till vilka mervärden som finns av implementering av de nya teknologierna. Snarare beskriver flera aktörer hur syftet med den regulatoriska sandlådan inte är implementering. Dessutom poängteras återkommande hur regulatoriska sandlådor inte per automatik innebär att den nya teknologin omsätts i verksamhet (IMY, 2023b, s. 24).

Ett förslag på hur implementering kan främjas, är att arbetet i den regulatoriska sandlådan mynnar ut i ett beslut gällande hur aktörerna ska gå till väga vid tillämpningen av teknologin. Respondenten från en av expertorganisationerna återger dock hur inga konkreta svar på hur tillämpningen ska ske tillhandhålls, vilket möjliggör för ett mer flexibelt arbetssätt:

Här kan man se varandra som snarare någon typ av samarbetspartner och öka förståelse sinsemellan från varje sida. Och man behöver inte få något beslut, utan det kommer att leda till någon typ av analys (R1).

På liknande sätt beskriver flera respondenter hur arbetet präglas av frihet och kreativitet. Det finns målsättningar och frågeställningar som ska besvaras, men fokus är först och främst att öka förståelse mellan aktörer genom samskapande. En respondent, som både arbetat som forskare och i privat sektor, påpekar hur arbetssättet i den regulatoriska sandlådan till stor del skiljer sig från andra utvecklingsprojekt som hen deltagit i. Framför allt ser forskaren det som anmärkningsvärt att det främsta målet inte är att röra sig framåt:

Det sättet att man backar och så förklarar man för varandra och så lyssnar man. Det sättet var, skulle jag säga, ett sätt att ta ett steg tillbaka. För ofta så vill man ju driva utvecklingsprojekt och så genom att vara på tårna. Man vill verkligen röra sig framåt, kanske i termer av tester och så. Men här tog vi ett steg tillbaka liksom för att få en grundläggande förståelse då för varandras frågeställningar. Och det vill jag säga, det är ganska unikt, skulle jag vilja säga. Utefter den erfarenhet jag har utanför just forskning (R5).

Alla aktörer ser dock inte detta, mer riktninglösa arbetssättet, som något positivt. Främst kommer kritik från aktörer som hade velat se mer tillämpning av den innovativa teknologin. Bland annat efterfrågar AI-strategen på en av vårdgivarna mer målinriktad problemlösning:

Jag tycker att det är lite problematiskt att IMY som tillsynsmyndighet har ett sådant här proaktivt innovationsstödjande uppdrag också. För de blir ju ganska begränsande i vad de ändå kan säga. Det blir ju väldigt märkligt. Deras förtroendekapital kommer ju att urholkas om de i en regulatorisk sandlåda ger grönt ljus på ett eller annat sätt och i ett senare skede i en tillsyn ger oss reprimand för det. Så det är ju en lite märklig situation på något sätt. Och vi har ju inte fått något kvitto, utan fått vägledning från IMY. [Jag] skulle nog gärna se att vi skulle få ett diplom att sätta på väggen eller någonting som säger så här, ”det är okej, vi har granskat detta, det är okej” (R4).

Respondenten från en av expertorganisationerna är på liknande sätt kritisk till IMY:s motvillighet att utgå från annat än gällande lagstiftning. Hen beskriver detta som en brist, i det fall en aktör medverkar i syfte att klargöra vilka legala hinder som finns för att lasera en produkt:

Det är en brist i förhållande till den aktör som går in och bränner tid och pengar. Om du tänker dig att du är en leverantör av en IT-”device” och du har en idé om att, ”fan här kan jag tjäna pengar på att sälja ett koncept till alla kommuner i Sverige, om jag bara kan få ett okej på att det här är okej att göra”. Då är det jävligt trist att veta att idag är det inte okej, men det pågår parallellt en utredning som gör att det kommer vara okej utan tillstånd om ett år (R8).

De två citaten ovan tyder på att den regulatoriska sandlådan syftar inte till att möjliggöra effektiv implementering. Det verkar till och med finnas en aktiv motvilja från IMY:s sida, att tillåta förbehållslös implementering. Även om IMY tillhandhåller vägledning i den regulatoriska sandlådan så vittnar båda respondenterna om hur IMY är restriktiv i fråga om vad de uttalar sig om.

Utifrån det teoretiska ramverket förstås implementering även utifrån vilken grad teknologin skalas upp och inkorporeras i ordinarie verksamhet. Om teknologin, efter den regulatoriska sandlådan avslutats, börjar användas i ordinarie verksamhet kan det förstås som ett konkret exempel på hur kunskapen som inhämtas sedan omvandlas i praktiken.

Anmärkningsvärt är att ingen av aktörerna, efter avslutad regulatorisk sandlåda, fortsatt arbeta med att inkorporera de nya teknologierna i ordinarie verksamhet. Snarare mynnar arbetet i de regulatoriska sandlådan ut i olika former av forskningsprojekt. Det här är främst en konsekvens av att det kvarstår flera oklarheter gällande hur tekniken ska implementeras utan att hota personlig integritet. Som exempel kan nämnas, att en av slutsatserna från den första piloten om federerad maskininlärning, är att det inte kan uteslutas att tekniken innebär att vårdgivarna ges tillgång till varandras personuppgifter:

[U]nder de förutsättningar som funnits i det aktuella projektet, finns en risk att de lokala vikterna ”minns” personuppgifter och att personuppgifter därmed lämnas ut till den andra vårdgivaren genom ovan beskrivna process. Detta kan ske genom de två beskrivna attackmodellerna. Även om det är omständligt kan det i det aktuella fallet göra det möjligt för en attackerande part att få fram personuppgifter från den andra parten (IMY, 2023b, s. 19).

Detta resultat, berättar koordinatören på IMY, avlöser sedan ett nytt projekt som tar vid i de oklarheter som regulatoriska sandlådan kommer fram till:

För frågeställningen där var ju att man kan utföra sådana här attackmetoder, eller attacker helt enkelt, mot de här modellerna. Om man skulle göra det, vad är det som läcker? Är det personuppgifter eller inte? Det finns knappt någon forskning alls om det här. Och då blir det jättesvårt för oss. Eller i det fallet var det jättesvårt. Om inte ens parterna kan säga ”ja men vi vet inte om det är personuppgifter som läcker”, så kan inte vi som myndighet säga att det inte är personuppgifter. För det finns liksom ingen forskning som pekar på det. Och det lyfter vi i rapporten. Men det är spännande. Med anledning av vad vi kommer fram till här i rapporten, så var det ju så att deltagarna [...], tillsammans med andra verksamheter, ansökte om ett nytt

forskningsprojekt från Vinnova och fick också pengar för att genomföra det projektet (R6).

Flera andra respondenter stämmer in i beskrivningen om hur den regulatoriska sandlådan till stor del, efter att den avslutats, resulterar i fler projekt. Forskaren som är kopplad till en av regionerna bekräftar hur slutsatserna från den regulatoriska sandlådan ”spunnit loss lite i ett forskningsspår” (R5).

Sammanfattningsvis är det uppseendeväckande hur samstämmiga samtliga respondenter är vad gäller hur arbetet i den regulatoriska sandlådan förhåller sig till praktisk verksamhet. Ingen respondent skildrar den regulatoriska sandlådan som ett effektivt tillvägagångssätt för att omsätta de innovativa teknologierna som finns i ordinarie verksamhet. Detta är fallet trots att det är klarlagt vilka fördelar teknologierna skulle ha för verksamheterna.

Med det sagt finns det även vissa kritiska röster från innovationssidan, både från privat och offentligt håll. Kritik riktas dels mot att arbetet i sig är för teoretiskt och att det är för lite som faktiskt görs i praktiken, dels mot IMY:s försiktighet gällande vad de uttalar sig om, vilket gör det för svårare för innovationsaktörerna att översätta tillskansad kunskap till praktik.

Utifrån beskrivningar och resonemang ovan är det för svårt att påstå att offentliga aktörer legitimerar regulatoriska sandlådor utifrån implementering. Det här betyder inte att det här ses om en brist bland aktörerna, även om det också framgår viss kritik, utan snarare ska det här tolkas som att aktörerna inte i större utsträckning förväntade sig att kunna, efter medverkan, implementera den nya tekniken.

5.3 Att göra det vi (alla) kan komma överens om

5.3.1 Regulatoriska sandlådors samhälleligt stöd

Den sista legitimitetsgrunden rör hur förvaltningens arbete och processer överensstämmer med mer generella samhälleliga föreställningar om vad som är gott och värdefullt. Utifrån detta perspektiv förstås en process som legitim, inte genom politisk förankring eller utifrån dess effektivitet, utan hur den uppfattas och samstämmer med allmänhetens krav och förväntningar. Offentliga aktörer har därmed krav på sig att säkerställa att det som verkställs är samhället till gagn. Därför kommer i detta avsnitt att undersökas hur offentliga aktörer resonerar och diskuterar den regulatoriska sandlådan i relation till allmänheten.

IMY klarlägger att allt som görs i den regulatoriska sandlådan präglas av vad de beskriver som samhällsnyttan. Den regulatoriska sandlådan gagnar inte enbart tillsynsmyndigheten och innovationsaktörerna, utan även samhälleligt i stort:

För samhället: eftersom vi kan bidra till att innovation och utveckling av teknik och tjänster sker på ett sätt som värnar den personliga integriteten. Vi kan främja tillämpningen av inbyggt dataskydd och dataskydd som standard och därigenom också verka för tillämpningen av dataskyddsprinciperna när nya lösningar till tjänster för allmänheten tas fram. Det är också ett tillfälle att öka kunskapen om dataskydd för samhället i stort genom att offentliggöra erfarenheter och slutsatser i publika rapporter (IMY, 2024b, s. 9 [kursivformaterad text i original]).

Det som framgår ovan är att den regulatoriska sandlådan är ett verktyg i deras arbete att främja innovativa teknologier och tjänster, och samtidigt säkerställa att de värnar om personlig integritet och principer om dataskydd. Samhällsnyttan beskrivs vidare som vägledande under hela tiden som projektet håller på – från val av deltagande aktörer till hur resultat kommuniceras ut. Koordinatören vid IMY berättar hur det bredare samhällsliga perspektivet är avgörande för vem som deltar i den regulatoriska sandlådan och vilka gråzonsfrågor som utforskas:

Våra sandlådor är ju inte begränsade till någon viss aktör, utan vi ser ju egentligen att de som skulle kunna vara med är alla. Från en liten startup till en jättestor myndighet, alla de här, eller ett stort företag också för den delen. Både privat och offentlig verksamhet är mer än välkomna att söka in till oss. Det är liksom ingen sådan begränsning. Vad vi däremot ser, liksom de här frågorna, de ska ju bidra någonting till samhällsnyttan. Eller på det sättet, att det här ska vara relevant för många, det vi håller på med. Just för att tanken är inte att det här ska vara ett alternativ, i stället för att gå till en advokatbyrå, och få 'one-to-one' vägledning (R6).

På liknande sätt beskriver projektledaren på IMY hur samhällsnyttan avgör vilka frågeställningar som styr arbetet i den regulatoriska sandlådan:

Det är ju heller ingen idé att gå in och liksom titta på frågeställningar som är för lätta. Alltså att vi bara sitter med, vi lär oss ingenting och det kanske inte ges någon samhällsnytta heller. Då faller ju lite syftet med att ha de här [sandlådorna]. Så samhällsnyttan är ju också en viktig komponent skulle jag säga (R7).

Respondenten från en av expertorganisationerna förmedlar en liknande bild. Hen menar att en framgångsfaktor för regulatoriska sandlådor är att det är en offentlig aktör i stället för ett privat bolag:

Det skulle ju kunna ha varit en startup lika väl. Något teknikbolag, något ungt teknikbolag. Det skulle kunna ha varit ett jättestort Corporate-bolag som hade en liknande frågeställning. Men i det här fallet råkade det vara sjukvården då. Det som var intressant med det var att det blir liksom allmängiltigt på något sätt för fler. Motsvarande frågeställning borde ju gälla i alla typer av regioner. Hur de får lov att liksom dela data och så där (R1).

Sammanfattningsvis går det att utläsa hur IMY motiverar arbetet i den regulatoriska sandlådan utifrån en bredare förståelse om vad som anses vara rätt

och värdefullt. Syftet med den regulatoriska sandlådan är inte att ge vägledning som är relevant för de aktörer som är med i den regulatoriska sandlådan. Snarare genomsyras arbetet av en ambition att bidra med kunskap och lärdomar som är relevant för samhället i stort. En del i detta är att bidra till mer integritetsvänlig utformning av ny teknik, vilket förstås som samhällsligt önskvärt. En annan del i detta är att se till att slutsatserna är allmänt intressanta för flera aktörer än de som deltar i den regulatoriska sandlådan.

Intressant är att de andra offentliga aktörerna inte i lika stor utsträckning gör en koppling mellan arbetet i den regulatoriska sandlådan och hur det bidrar till samhällsnyttan. Förvisso ska det här inte tolkas som att kommunen eller vårdgivarna inte reflekterar över hur deras arbete kopplas till allmänheten. Flera gånger nämns aktörernas kärnverksamhet och hur de har inverkan på medborgares välmående och liv. Dock lyfts aldrig den regulatoriska sandlådan i termer av samhällsnytta, utan den ses snarare som nyttig för verksamheterna specifikt.

5.3.2 Regulatoriska sandlådor och deltagande

Att göra det vi (alla) kan komma överens om förstås på två olika sätt i den här studien. Å ena sidan mäts legitimitetsgrunden utifrån hur den regulatoriska sandlådan beskrivs i linje med det som, i samhällets ögon, uppfattas som värdefullt och rätt. Å andra sidan förstås legitimitetsgrunden utifrån de processer som möjliggör samhällsligt inflyttande i form av deltagande. Som beskrivet ovan kan deltagande ske i form av synpunktsinhämtning under projektets gång. Deltagande kan även ta formen genom transparenta och inkluderande urvalsprocesser när medverkande väljs. Slutligen är det även relevant att studera hur extern kommunikation riktas och huruvida den uppmuntrar till samskapande tillsammans med medborgare och intressegrupper.

Vid genomläsningen av dokumenten, tas vid ett antal tillfällen frågan om medborgares och intressenters inflytande och utrymme upp. I en av slutrapporterna uppmärksammar IMY vilka fördelar som existerar relaterade till att arbeta mer aktivt mot externa aktörer. IMY tar framför allt fasta på hur extern expertis är relevant:

Det kan också vara en god idé att löpande genom processen **överväga om det finns fler, interna och externa, intressenter som behöver involveras**. Det kan handla om andra expertmyndigheter, men även interna funktioner för till exempel arkiv, inköp, upphandling eller säkerhet. Det kan också vara relevant att hämta in stöd, vägledning eller inspiration från experter inom till exempel ett visst teknikområde (IMY, 2023b, s. 23 [fetformaterad text i original]).

Koordinatorn vid IMY nämner också att det under det senaste projektet inhämtats synpunkter från externa aktörer för att säkerställa att frågeställningarna som arbetas med är relevanta för fler:

Hela projektet går egentligen ut på att vi har X antal frågor, men så här rättsliga frågor, som vi sen går in och bedömer. Det är också viktigt att se till att de är relevanta. Inom ramen för det här projektet så har vi hört av oss och träffat olika aktörer för att säkerställa: "Är det här bra frågor?", "Skulle ni ha nytta av att få svar på de här frågorna?". Alltså att vi verkligen säkerställer att det här är frågor som också är relevanta för andra (R6).

Det finns alltså en ambition att ta in externa synpunkter, främst från externa aktörer, under processens gång. Med det sagt så vittnar flera respondenter även om att de regulatoriska sandlådorna till stor del är utformade som isolerade projekt. Vad som är av relevans formuleras inom den regulatoriska sandlådans väggar snarare än i dialog med medborgare och externa intressenter. Juristen anställd vid kommunen beskriver att inhämtning av synpunkter inte samlas in under tiden som projektet pågår, utan det är något som aktörerna genom sin medverkan bidrar med:

Vi hade väl egentligen ingen input som kom under processens gång, nej. Inte mer än den som vi kom med till bordet. Det var ju [ohörbart] som hade ganska bra koll, har ganska bra koll på den här typen av frågor. De kommer in med olika samhällsvetenskapliga aspekter om hur städer byggs, hur det ska byggas. [...] Och den inputen blir då erfarenheterna inom förvaltningen. Vi har ju många delar, så att det råder ingen brist på erfarenhet av vad som funkar och inte där ute (R3).

Även andra respondenter beskriver hur det är de själva som bidrar med kunskap och erfarenhet som sedan ligger till grund för arbetet. Det här kritiserar dock till en viss del, och bland annat lyfter AI-strategen på en av vårdgivarna, att det finns behov av ännu mer extern expertkunskap:

Det här är ju oprövad mark, så det behövs ju expertis. Så då kan man ju fundera om man skulle behövt lyfta in annan expertis. Det kanske inte är så lätt att hitta liksom mer expertis i Sverige. Men man kanske skulle fundera kring att undersöka lite vilka som är expert på området, både nationellt men också internationellt, och ha det som någon slags referensgrupp i en sån här diskussion (R4).

Forskaren kopplad till regionen är inne på ett liknande spår, även om hen är tydlig med att många perspektiv redan täcks upp:

Jag tyckte vi täckte upp väldigt mycket så. Väldigt mycket perspektiv så. Det jag tänker på är att inom IT, som ett större begrepp så. Liksom användningen av sådana här teknologier. Det finns ju andra kompetenser inom säkerhet, och det hade varit intressant att få deras perspektiv med. Det har märkts i fortsatta projekt som liknande det här (R5).

Som sagt är även uppstartsfasen relevant för att mäta i vilken utsträckning deltagande förekommer. Det som dock framgår är att medborgares och intressegruppers inflytande till stor del inte prioriteras. Inte heller en mångfald av

aktörer bedöms som relevanta, utan den främsta prioriteringen är att hitta rätt frågor och teknikområden. IMY skriver i den andra slutrapporten hur ökningen av IoT-teknik och IoT-produkter i samhället är den främsta anledningen till att ett IoT-projekt blev föremål för den regulatoriska sandlådan (IMY, 2024b, s. 8). Det här framgår även av projektkoordinatorn vid IMY när hen berättar hur samarbetsparter väljs:

För vi har ju öppna intresseanmälningsförfaranden. Alltså vem som helst får skicka in och anmäla att man är intresserad av att delta. Sen så väljer vi ut vem det är som går vidare. Och då tänker vi just på samhällsnyttan, vad det är för teknik och så vidare (R6).

Urvalet av medverkande aktörer framstår som till stor del strategisk, vilket även bekräftas under intervjuerna med de två expertorganisationerna. Den ena respondenten från en av expertorganisationerna berättar att det redan före den första piloten existerade en dialog mellan IMY och expertorganisationen. Respondenten beskriver hur de, när IMY väljer sitt första projekt, får ”en fråga från IMY om [expertorganisationen] hade några intressanta projekt som skulle vara passande för ett första pilotprojekt” (R1). Respondenten från den andra expertorganisationen beskriver hur expertorganisationen var i en slags ”införsäljningsprocess” vilket resulterar i att ett projekt från den aktörens portfölj sedan blir föremål för den andra regulatoriska sandlådan. Respondenten beskriver hur införsäljningsprocessen inleds ungefär samtidigt som den första piloten drar i gång, vilket är ett och ett halvt år innan den andra piloten börjar (R8). Så här beskriver respondenten processen:

Så vi var ju ett antal aktörer som pitchade. Och det där var ju inte enligt LOU [Lagen om offentlig upphandling] eller något sånt där, utan de hade en urvalsprocess, där de som kände till det här, de var där och knackade på helt som dörrförsäljare. Så att vi fick presentera då och pitcha hela vår portfölj och sen i ett andra steg då få feedback på vad de [IMY] tyckte var mest intressant (R8).

Utifrån beskrivningen ovan framgår att urvalet inte genomförs i syfte att säkerställa variation och bredd bland deltagarna, utan fokus är att hitta relevanta fall. Värt att nämna är att detta inte är något som i större utsträckning anmärks på från respondenternas sida, utan de flesta ser urvalet som okontroversiellt. Egentligen kan endast ett undantag uppmärksammas, och det är juristen vid kommunen, som uppmärksammar att den här sortens utvecklingsprojekt ofta sker i samarbete med resursstarka aktörer. Juristen efterlyser därför projekt där även mindre kommuner medverkar:

Situationen kan se väldigt annorlunda ut runt om i landet. Önskar man ha en vägledning i förhållande till kommuner med rättvisande slutsatser då är mitt tips generellt till alla myndigheter som gör regulatoriska sandlådor eller liknande i framtiden, att se till att få med både storstäder och små kommuner och väga in det samlade kommunala perspektivet i sådana här processer (R3).

Slutligen kan deltagande i beslutsprocessen mätas genom att studera hur resultatet kommuniceras ut efter att projektet avslutas. Det som är relevant är framför allt huruvida kommunikationen är utformad på ett sätt som uppmuntrar medborgares och intressegrupper deltagande.

Respondenternas resonemang om kunskapsspridning tyder dock på att det här inte är något som priorats i större utsträckning. Samtliga offentliga aktörer poängterar att kommunikation är viktig både för att nå ut till intressenter och medborgare. Dessvärre förs inte några längre resonemang om kommunikation i relation till den regulatoriska sandlådan, och de gånger frågan kommer upp hänvisar respondenterna till IMY.

Respondenterna från IMY för, av naturliga skäl, längre resonemang om vilka kommunikationsåtgärder som görs i relation till den regulatoriska sandlådan. Det som framgår är att fokus är att sprida kunskap i sammanhang där andra professionella offentliga och privata aktörer rör sig. Projektledaren beskriver hur kunskapsspridning till stor del sker på den professionella nätverksplattformen LinkedIn. Dessutom medverkar de på större nätverksmässor, såsom Almedalen och kvalitetsmässan:

Vi försöker dels vara delaktiga där det är intressanta mässor och så. Alltså förutom att vi blir tillfrågade att ha föreläsningar. Så vi försöker ju också vara där, ska vi säga, det sker. Där det pratas om de här frågorna. Det kan vara, som till exempel, vi har tidigare varit i Almedalen. Vi har också varit på kvalitetsmässan. Vi har varit på stora, ja men, event liksom. Vi vill ju sprida kunskapen så mycket vi kan och det tror jag att vi gör också genom att synas så mycket vi kan (R7).

Fokus på professionella nätverk bekräftas även av andra respondenter. Forskaren berättar även hur hen efter att projektet avslutats fortsätter att redogöra för arbetet genom att delta på konferenser:

Sen anordnade jag och mina kollegor, vi anordnade en 'tutorial' på en konferens som hette MIE [Medical Informatics Europe] och samtidigt Vitalis som är då Nordens största hälso- och teknikmessa kan man säga (R5).

Det som framgår är att det till viss del finns en vilja att uppta externa aktörer i den regulatoriska sandlådans arbete. Främst gäller detta inhämtning av synpunkter från externa professionella aktörer under projektets gång och vid formulering av frågeställningar. Externa aktörer som uppfattas som relevanta är huvudsakligen expertmyndigheter inom specifika teknikområden och andra professionella aktörer som arbetar med frågor som relevanta i de regulatoriska sandlådan. Denna slagsida gentemot professionella aktörer går även att identifiera utifrån hur resultat sprids och kommuniceras. Kunskapsspridning sker främst på LinkedIn och på branschmässor såsom Vitalis, Kvalitetsmässan och Almedalen.

Inga insatser identifieras vars syfte är att säkerställa medborgares och intressegruppers inflytande. I stället beskrivs hur det är de offentliga aktörernas roll att säkerställa att medborgares behov åsidosätts. Slutligen beskrivs hur urval

av deltagande aktörer till hög grad sker strategiskt utifrån redan existerande relationer, snarare än utifrån processer präglade av transparens och oberoende.

6 Diskussion

6.1 Demokratisk förankring och vitalisering av lagstiftningsprocessen

Enligt tidigare governance-forskning finns det flera demokratiska risker med kollaborativa projekt mellan offentliga och privata aktörer (Fawcett et al. 2017; Papadopoulos, 2018). Dessutom har den rättsvetenskapliga litteraturen pekat på flera problem med regulatoriska sandlådor ur ett rättssäkerhetsperspektiv (Buocz, et al, 2023; Johnson, 2023; Philipsen et al, 2021).

Utifrån detta, är ett mindre väntat resultat att regulatoriska sandlådor till stor utsträckning verkar legitimeras utifrån relativt klassiska principer. Som tydligast är den demokratiska kopplingen i den första piloten, vars budget och mål är kopplad till ett bestämt regeringsuppdrag. Men även den andra piloten förstås utifrån IMY:s generella uppdrag för att främja integritetsvänlig innovation (se 5.1.1).

Dessutom indikerar resultatet på att arbetssättet i de regulatoriska sandlådorna till stor del präglas av en förståelse för de demokratiska och administrativa ramarna som sandlådan existerar inom. Även om det inte finns en direkt koppling till demokratiska beslut, betyder det här inte att den regulatoriska sandlådeprocessen inte är demokratiskt förankrad. Som framgår i 5.1.2, så är samtliga offentliga aktörer medvetna om vilka juridiska och organisatoriska ramar som arbetet förhåller sig till. Dessutom kommunicerar IMY ut till aktörerna vad som kan förväntas genom att delta i den regulatoriska sandlådan. I den regulatoriska sandlådan görs inte några undantag från vare sig grundläggande principer såsom handlingsoffentlighet, eller GDPR-lagstiftning. Detta förstås som ett uttryck för att offentliga aktörer inte är autonoma, utan att de alltid har att förhålla sig till existerande lagar och regler (Lundqvist, 1998, s. 25).

Det här säger till viss del emot den del av experimental governance-litteraturen som beskriver försöksverksamhet i termer av organisatorisk ansvarslöshet (Haderer, 2023), långt borta från den politiska processen (Eneqvist et al, 2022, s. 1597). Vidare verkar det inte finnas en motsättning mellan regulatoriska sandlådor och grundläggande principer om rättssäkerhet (Allen, 2020). I linje med experimental governance-forskning så karaktäriseras regulatoriska sandlådor av decentralisering och avstånd till beslutsfattare och lagstiftare (Eneqvist et al, 2022), men den regulatoriska sandlådan beskrivs inte av respondenterna som ett sätt att undgå gällande lagstiftning. Snarare beskrivs regulatoriska sandlådor som ett sätt att utmana lagstiftningen inom det

demokratiska systemet. Den här studiens resultat pekar på att det, bland de offentliga aktörerna, finns en medvetenhet om vad den regulatoriska sandlådans syfte är, och hur den förhåller sig till övriga demokratiska och administrativa processer.

Slutsatserna från den här studien säger till viss del emot den kritiska forskning som säger att regulatoriska sandlådor leder till 'riskywashing' av disruptiva teknologier (Brown and Piroška, 2022). I motsats, finns det tydliga både demokratiska och juridiska ramar för den regulatoriska sandlådeprocessen. Vidare poängterar flera respondenter att, bara för att en viss teknik är föremål för en regulatorisk sandlåda, inte i ett senare skede kan blå föremål för en tillsyns- eller överklagningsprocess. Regulatoriska sandlådor innebär inte, som en respondent beskrev det, "grönt ljus".

6.2 Effektiv kunskapsinhämtning men ineffektiv implementering

Ett mer väntat resultat är att en av de främsta legitimitetsgrunderna är att inhämta kunskap om ny teknik och hur den förhåller sig till gällande lagstiftning och regelverk. Det här är i linje med en stor del av både governance-litteraturen och litteraturen om försöksverksamhet som förespråkar experiment i syfte att öka kunskap och erfarenhet i komplexa problem (Turnheim et al, 2018, s. 7). Som flera forskare påpekar finns det flera fördelar med ökat offentligt-privat partnerskap då det för samman aktörer och personer med olika kompetenser vilket främjar kunskapsutbyte mellan aktörer (Rhodes, 1997; Koppenjan och Klijn, 2004; Hartley et al. 2013).

I samklang med forskningen tyder den här studiens resultatet på att utbytet av information och kunskap är den främsta förtjänsten med den regulatoriska sandlådan. Som framgår av 5.2.1 så beskrivs den regulatoriska sandlådan som ett innovativt och kreativt sätt för offentliga aktörer att i ett tidigt skede få konkret kunskap om ett tekniskt och juridiskt komplext och osäkert område. Regulatoriska sandlådor faciliterar en miljö för olika professioner, exempelvis integritets- och dataskyddsexperter och data scientists, att arbeta med tvärssektoriella frågor. De offentliga aktörerna beskriver vidare hur kunskapsinhämtningen, utifrån de olika aktörernas uppdrag, bidrar till en mer välfungerande och proaktiv förvaltning som har verktyg att hantera komplexa problem.

Mindre väntat är att den regulatoriska sandlådan inte beskrivs som ett verktyg för att implementera ny teknik och arbetssätt i den ordinarie verksamheten (se 5.2.2). Flera respondenter vittnar om hur den regulatoriska sandlådan inte är en miljö för att testa tekniken i ett praktiskt sammanhang med riktiga personuppgifter. Dessutom förklarar flera respondenter hur arbetet i sandlådan främst är av teoretisk karaktär, inga beslut om hur lagstiftning ska tillämpas tas.

Det här tyder på att den regulatoriska sandlådans syfte inte är att lösa de komplexa problemen, utan snarare blottlägga dem. Utifrån experimental

governance-litteraturen kan därför den regulatoriska sandlådan förstås som ett instrument för att klarlägga vilka framtida effekter och problem som kan uppstå i det fall arbetet med teknologin skalas upp och tillämpas i ordinarie verksamhet (Kivimaa et al, 2017, s. 2).

Bristen på implementering och skalning överensstämmer även med Eneqvists studie om legitimitet i kommunala försöksverksamheter. Hon kopplar till viss del detta problem till konflikter mellan experimentella och övergripande kommunala mål. Dessutom menar hon att det existerar en kapacitetsbrist inom den ordinarie verksamheten vilket innebär att skalning inte är möjligt (Eneqvist, et al 2022, s. 1908). Den här studiens resultat pekar dock på att en annan bidragande orsak till att projektet inte översätts till ordinarie verksamhet. Resultatet pekar snarare på hur juridiska oklarheter kring tillämningen av teknologin resulterar i, samstämmigt med en del av experimental governance-forskningen (Karvonen, 2018), och framföra allt projektifieringsforskningen (Fred, 2023), att den regulatoriska sandlådan mynnar ut i uppstarten av fler temporära projekt.

Att effektivitet och implementering inte är det primära syftet är till viss del i linje med tidigare forskning om regulatoriska sandlådor. Som nämnts i litteraturöversikten så finns det lite evidens som klarlägger att regulatoriska sandlådor är mer effektiva än andra innovationsfrämjande åtgärder (Buckley et al., 2020; McCarthy, 2023).

Ett intressant resultat, är dock att kunskapen som inhämtas inte endast rör den innovativa teknologin, utan även arbetssättet som sådant (se 5.2.1). Flera respondenter menar att de oundvikligen måste lära sig mer om regulatoriska sandlådor som arbetssätt. De uppfattar att regulatoriska sandlådor förespråkas inom EU och kommer bli ett mer vanligt sätt att arbeta med olika gråzonsfrågor inom teknikområdet.

Det kan till stor del förstås utifrån litteraturen om expertkunskap och legitimitet. Regulatoriska sandlådor uppfattas av deltagarna som ett nytt och spännande verktyg. En organisation som kan ta vara på och bruka det nya verktyget uppfattas därför som handlingskraftig och kompetent av omgivningen. AI-förordningen är på väg och de offentliga aktörerna måste därför förbereda sig. Regulatoriska sandlådan bidrar därmed till att de offentliga aktörerna framstår som legitima (Boswell, 2009, s. 67-68). Utifrån detta perspektiv går det att argumentera för att den här uppsatsens grundläggande frågeställning till viss del är felställd. Frågan är inte hur regulatoriska sandlådor legitimeras, utan omvänt bör det undersökas hur regulatoriska sandlådor skänker legitimitet till de offentliga aktörerna.

Det här perspektivet är ännu mer intressant vid diskussionen om hur IMY förhåller sig till regulatoriska sandlådor. IMY agerar inte enbart reaktivt, utan mycket talar för hur IMY aktivt arbetar för att driva på utvecklingen. Genom omvärldsbevakning och internationella samarbeten har IMY inhämtat kunskap om arbetssättet för att sedan ta fram en egen regulatorisk sandlåda. I linje med forskning som säger hur organisationer ständigt har krav på förnyelse för att vara relevanta, kan IMY:s agerande förstås som ett sätt att efterlikna andra framgångsrika organisationer och på det sättet framstå som legitim (DiMaggio and Powell, 1983, s. 150-151).

6.3 Samhällsnytta utan deltagande

Försöksverksam och experiment framställs ofta i experimental governance-litteraturen som ett innovativt och transformativt sätt att hantera problem och kriser präglade av social integrering och ett decentraliserat beslutsfattande tillsammans med medborgare och intressegrupper. Flera ser en potential att lösa samhällsliga problem genom att bortgå från mer hierarkiska beslutsprocesser och på det sättet uppnå det som allmänt sett förstås som ett gott samhälle (Evans et al, 2016). Haderer beskriver hur experiment utgörs av decentraliserade, kontextspecifika beslutsprocesser, och kan ses som en motpol till mer traditionella, toppstyrda och i värsta fall odemokratiska processer (Haderer 2023).

Till viss del går det i den här studien att spåra resonemang och beskrivningar som motsvarar den tidigare litteraturen. Arbetsprocessen beskrivs relativt samstämmigt som kreativ och välkomnande. Vidare beskriver samtliga respondenter hur den regulatoriska sandlådan etablerar en yta för samarbete och samskapande mellan aktörer som annars, till exempelvis vid en tillsynsprocess, hade varit motparter.

Något som är mindre väntat, utifrån experimental governance-litteraturen, är hur lite resonemang som förs bland respondenterna om hur den regulatoriska sandlådan bidrar till samhället (se 5.3.1). Generella resonemang förs om hur de offentliga aktörerna bidrar till samhället, men den regulatoriska sandlådan beskrivs inte som ett verktyg i detta arbete. Den regulatoriska sandlådan verkar snarare förstås som indirekt bidragande till samhället, främst genom att bidra till verksamheterna. Det här står i stark kontrast till de forskare som beskriver försöksverksamhet som ett fenomen med nära anknytning till lokalsamhället och medborgarna (Evans et al, 2016).

Den här skillnaden mellan litteratur och fall blir ännu tydligare när vi diskuterar deltagandet specifikt. Till skillnad från hur experimental governance-litteraturen beskriver försöksverksamheter, formuleras samhällsnyttan i den här studiens fall inte genom deltagande. Detta trots att teknologin, och hur den är tänkt att användas, till högsta grad kommer ha en inverkan på medborgare och allmänhet. Den första regulatoriska sandlådan rör patientdata och den andra upptagande av medborgares rörelsemönster i offentliga miljöer. Båda områdena påverkar allmänheten direkt, varför det inte behöver ses som en orimlighet att uppta medborgare och intressenter i processen.

Det minimala deltagandet är dock inte i sig förvånande, och är i linje med tidigare forskning om experiment och legitimitet. I sin studie om legitimitet i kommunala försöksverksamheter finner Eneqvist få tecken på aktivt medborgardeltagande (Eneqvist et al 2022, s. 1606). Även den mer kritiska forskningen om regulatoriska sandlådor visar hur medborgare och intressegrupper är undantagna från projekten, och exempelvis förespråkar Browns och Piroška för att i större uträkning inkorporera civilsamhälle och intressegrupper i den regulatoriska sandlådeprocessen i syfte att minimera de samhällsliga riskerna som de menar är kopplade till regulatoriska sandlådor (Brown and Piroška, 2022, s. 30).

På samma sätt finns det likheter mellan den här studien och Eneqvists gällande hur de aktörer som medverkar i försöksverksamheten väljs. Eneqvist skriver hur projekten som studeras beskrivs vara i ett så pass tidigt stadium, innebärande att kommunerna inte behöver ha en öppen urvalsprocess såsom i en upphandling. Hon beskriver hur deltagare i stället väljs utifrån redan existerande relationer (Eneqvist et al, 2022, s. 1605). På motsvarande sätt, väljs deltagare i den regulatoriska sandlådan i hög grad strategiskt, utifrån tidigare relationer eller genom lobbying från externa aktörer (se 5.3.2). Det går därför att argumentera för att båda studier påvisar hur experiment har en tendens att utmålas som utanför det demokratiska systemet, vilka inte behöver i samma utsträckning som andra processer följa lika rigida ramar för ansvarsutkrävning.

Det här reflekteras i regel inte över vid intervjutillfällena, undantaget endast en respondent, vilket är anmärkningsvärt, eftersom dokumentationen kring den regulatoriska sandlådan frekvent lyfter vad som beskrivs som samhällsnytta. Det är egentligen endast IMY som beskriver hur den regulatoriska sandlådan syftar till att bidra till samhället genom att säkerställa att utveckling och innovation sker i samklang med principer om personlig integritet.

Trots de kritiska rösterna som finns gällande frånvaron av deltagande, kan det även argumenteras för att vara mer positivt. Exempelvis påpekar Haderer att försöksverksamhetens decentralisering och avsaknad av traditionellt och hierarkiskt beslutsfattande resulterar i en del risker. I synnerhet menar hon att det leder till otydliga processer för ansvarsutkrävande samt att offentliga aktörer kan tappa sitt förtroende som "agents of change" (Haderer, 2023). Om för många deltar i beslutsfattandet kan det helt enkelt leda till att ingen har ansvar för processen.

7 Avslut

Som framgår i inledningen finns det ett flertal syften med den här uppsatsen. Mitt huvudsakliga mål, som är kopplat till uppsatsen övergripande frågeställning, är att undersöka hur regulatoriska sandlådor legitimeras av offentliga aktörer som driver och medverkar i regulatoriska sandlådor. Inom främst governance-litteraturen, och till viss del experimental governance-litteraturen, finns en oro för att ökningen av offentlig-privata samarbeten och innovationsprojekt risker resultera i en urholkning av det politiska system som ligger till grund för den offentliga välfärdssektorn (Fawcett et al. 2017; Haderer, 2023).

Slutsatserna för den här studien tyder dock på att det här utvecklingsarbetet inte präglas av demokratisk ansvarslöshet. Snarare finns det mycket som tyder på att arbetet med nya teknologier genomsyras av både demokratiska och traditionellt byråkratiska principer.

Den regulatoriska sandlådan, i hur den beskrivs, framstår därför nästan som en självmotsägelse. I materialet beskrivs hur den regulatoriska sandlådan inte är ett helt vanligt offentligt-privat samarbete. IMY beskrivs som banbrytande genom att vara den första statliga myndigheten som testar på detta arbetssätt. Det finns stora kunskapsluckor gällande hur ny teknologi ska tillämpas, och genom att IMY driver den regulatoriska, beskriver flera aktörer hur detta leder till att de kan få klarhet i dessa frågor, vilket länge varit efterfrågat. På det sättet kan den regulatoriska sandlådan i sig själv förstås som disruptiv, i sättet den bidrar till att frångå det dödläge som i vanliga fall finns mellan innovatör och tillsynsmyndighet. Det här är i linje med litteraturen som beskriver hur regulatoriska sandlådor i förlängningen, genom att suddas ut dessa konfliktlinjer, bidrar till reproduceringen av en nyliberal marknadslogik. (Nørholm Just et al, 2024, s. 8-9).

Samtidigt, som framgår av 5.1, finns det en tydlig beslutshierarkisk logik i hur den regulatoriska sandlådan beskrivs. Även om det finns skillnader mellan offentliga aktörer gällande i viken uträckningen de legitimerar den regulatoriska sandlådan i termer av politiskt uppdrag, så framstår samtliga aktörer som högst medvetna om vilka juridiska och organisatoriska grundvalar som arbetet utgår från. Den regulatoriska sandlådan legitimeras därmed i stor utsträckning i termer av demokratiskt stöd.

Den här diskrepansen kan till viss del bero på det faktum att jag i den här uppsatsen förstår legitimering som en dels omedveten, dels strategisk process. Som framgår i 5.2.1, och som sedan diskuteras i 6.2, så legitimeras den regulatoriska sandlådan inte enbart utifrån potentialen att producera kunskap om den nya teknologin och hur den förhåller sig till gällande lagstiftning. Det framgår även hur den regulatoriska sandlådan legitimeras genom att producera kunskap om regulatoriska sandlådor som fenomen. På liknande sätt som det har mytbildats

kring ordet innovation (Pollitt och Hupe, 2011), verkar det finnas en mytbildning kring regulatoriska sandlådor.

De offentliga aktörerna behöver inte legitimera den regulatoriska sandlådan, den är redan legitim utifrån ett europeiskt perspektiv. Snarare verkar det som att aktörerna försöker legitimera den egna organisationen genom att, som offentlig aktör, medverka i en den regulatoriska sandlådan. Genom att beskriva hur den regulatoriska sandlådan präglas av nyskapande och innovation målar de även, i förlängningen, upp sig själva som nyskapande och innovativa aktörer. Dessutom beskrivs den regulatoriska sandlådan som transformativ i hur den lovar, i likhet med en stor del av experimental governance-litteraturen, kunna skapa klarhet i de stora komplexa frågor som samhället står inför (Turnheim et al, 2018, s. 2).

Den här beskrivningen står dock i kontrast till de resonemang som förs kring arbetet under intervjuerna. Som framgår av 5.2.2, legitimeras de regulatoriska sandlådorna i mindre utsträckning i termer av implementering. Detta trots att det är just den tekniken som är tänkt att lösa dessa komplexa problem. Snarare verkar den regulatoriska sandlådan resultera i att flera komplexa problem uppenbaras. Dessutom påminner respondenter flera gånger om att den regulatoriska sandlådan inte är en yta för okontrollerat experimenterande. Den regulatoriska sandlådan är inte en bakdörr för innovatörer att lansera nya produkter som i andra fall skulle vara i strid med gällande lagstiftning.

De offentliga aktörerna legitimerar alltså den regulatoriska sandlådan mer eller mindre på samma sätt som andra kunskapsinhämtande myndighetsprocesser legitimeras. Även om den regulatoriska sandlådan kanske kommuniceras ut som varande innovativ och nyskapande, så framstår den, i den här studien, som en relativt traditionell vägledningsprocess, vars syfte är att producera kunskap i ett område präglad av osäkerhet.

Ett syfte med den här studien är att bidra till experimental governance-litteraturen genom att specifikt studera regulatoriska sandlådor. Därför är det relevant att diskutera vad som går att säga om forskningsfältet i stort utifrån resultatet från den här fallstudien.

Till stor del finns det likheter mellan den här studiens resultat och annan forskning om experiment och försöksverksamhet. Framför allt finns det en tydlig koppling när det kommer till synen på kunskapsinhämtning. Flera forskare beskriver hur syftet med experimentet är att öka kunskapen i komplexa och osäkra områden (Turnheim et al, 2018). I samklang med tidigare forskning påvisar den här studien hur offentliga aktörer enhälligt legitimerar den regulatoriska sandlådan i termer av kunskapsinhämtning.

På samma sätt är det relativt väntat att offentliga aktörer i mindre utsträckning legitimerar regulatoriska sandlådor genom implementering. Som nämnts i forskningsöversikten så prioriteras inte problemlösning genom implementering i alla experiment. Ibland är syftet med försöksverksamheten, som i det här fallet, snarare att enbart öka kunskapen för att främja framtida tillämpning (Kivimaa et al, 2017, s. 2).

Mer anmärkningsvärd är den stora skillnad som går att finna mellan den här studiens fall och experimental governance-litteraturen, vad gäller deltagande. Flera forskare som förespråkar försöksverksamhet gör det utifrån ett

lokaldeltagarperspektiv. De beskriver hur experiment, genom att vara lokalt förankrade, socialt integrerade och deltagarbaserade, tillhandahåller en yta där expertkunskap och medborgare har lika mycket inflytande (Evans, et al, 2016).

I den här studien identifieras dock inga insatser för att integrera medborgare i den regulatoriska sandlådan. Snarare framstår den regulatoriska sandlådan i högsta grad som expert- och elit styrd. Det finns ambitioner för att bidra till samhället i stort men, som framgår av 5.3, formuleras samhällsnyttan snarare inom den regulatoriska sandlådans väggar och inte i samverkan med medborgare och intressegrupper.

Det här resultatet är dock intressant i relation den mer kritiskt präglade experimental governance-litteraturen. I likhet andra governance-forskare (Fawcett et al. 2017; Papadopoulos, 2018), beskriver Haderer hur fler aktörer kan resultera i oklara ansvarsfördelningar samt politisk och organisatorisk ansvarslöshet. Därför argumenterar hon för en omorganisering av experimentella verksamheter som är mer i linje med traditionella byråkratiska ideal (Haderer, 2023). IMY:s regulatoriska sandlåda kan, utifrån den här studiens resultat, beskrivas som vad Haderer efterfrågar.

Slutligen är ett syfte med här studien att bidra till experimental governance-litteraturen genom konstruktionen av ett teoretiskt ramverk som fogar samman experimental governance-litteratur med litteratur om legitimering. På det sättet bidrar studien med att öka kunskapen om legitimitet inom experimentella försöksverksamheter.

Min bedömning är att det teoretiska ramverket har tjänat sitt syfte och studien har, genom att applicera ramverket på ett konkret fall, kommit fram till flera intressanta slutsatser. Med det sagt finns det en del förbättringspotential. Exempelvis kan i efterhand uppdelningen mellan direkt och indirekt demokratiskt stöd ifrågasättas, och det skulle kunna argumentera för att det hade varit mer intressant att i stället dela upp ”att göra saker med demokratiskt stöd” i underkategorierna politiskt uppdrag och verkställighet. Vidare ger det teoretiska ramverket ingen möjlighet att i någon större utsträckning undersöka skillnader mellan hur legitimitet skapas på organisatorisk och individuell nivå.

Slutligen möjliggör hur studien är utformad inga möjligheter att undersöka och diskutera legitimitet utifrån ett bredare perspektiv. Jag menar att det finns skäl för att studera legitimitet och regulatoriska sandlådor utifrån ett bredare samhällsligt perspektiv och därmed inte endast fokusera, som i den här studien, på hur medverkande aktörer legitimerar innovationsprojekt.

Med det sagt, tyder resultaten av den här studien på att regulatoriska sandlådor kommer att bli en allt vanligare företeelse i den svenska välfärdssektorn. Jag ser det därför som fortsatt relevant att studera dem utifrån ett legitimitetsperspektiv, i takt med att fler myndigheter och organisationer implementerar dem i ordinarie verksamhet.

8 Referenser

8.1 Primärkällor

- Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) (2023a). Frågor och svar om regulatorisk testverksamhet. <https://www.imy.se/blogg/faq-om-regulatorisk-testverksamhet/> [hämtdatum: 2024-04-24].
- Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) (2023b). Federerad maskininlärning mellan två vårdgivare – slutrapport från IMY:s pilotprojekt med regulatorisk testverksamhet <https://www.imy.se/globalassets/dokument/rapporter/slutrapport-om-imys-pilotprojekt-med-regulatorisk-testverksamhet-om-dataskydd-230315.pdf> [hämtdatum: 2024-04-24]
- Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) (2023c). Kunskapshöjande insatser till innovationssystemet om integritets- och dataskyddsfrågor – slutredovisning av regeringsuppdrag. <https://www.imy.se/globalassets/dokument/rapporter/slutredovisning-av-imys-innovationsuppdrag.pdf> [hämtdatum: 2024-04-24]
- Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) (2023d). Regulatorisk sandlåda om dataskydd. <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/delta-i-var-regulatoriska-sandlada-om-dataskydd/> [hämtdatum: 2024-02-01]
- Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) (2024a). Integritetsskyddsmyndighetens budgetunderlag 2025–2027. <https://www.imy.se/globalassets/dokument/ovrigt/imys-budgetunderlag-2025-2027.pdf> [hämtdatum: 2024-04-23]
- Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) (2024b). Trygghetsmätning i offentliga miljöer med hjälp av IoT-teknik <https://www.imy.se/globalassets/dokument/rapporter/slutrapport-trygghetsmatning-i-offentliga-miljoer-med-hjalp-av-iot-teknik.pdf> [hämtdatum: 2024-04-23]

8.2 Sekundärkällor

- Aaltonen, K. (2013). The establishment of legitimacy: the case of international projects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 6(1) s. 13–35. doi.org/10.1108/17538371311291008.
- Agger, A. and Sørensen, E. (2018) Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), s. 53–73.
- Ahlbäck Öberg, S. (2020). Förvaltningen. I Petersson, O. (red.), Mattsson, I., *Svensk författningsspolitik*. 5:e uppl. Studentlitteratur: Lund, s. 164–181.
- Allen, H., J. (2020) Sandbox Boundaries. *Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law*, 22(2), pp. 299–322.
- Ansell, C. K. (2001). Political Legitimacy. I N.J. Smelser och P.B. Baltes (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 6. Oxford: Pergamon, s. 8704–8706. doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01167-0.
- Ansell, C., och Torfing, J. (red.) (2016). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Badie, B. (2001). Sociology of Legitimacy. I Smelser, N.J. and Baltes, P.B. (eds), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Pergamon, s. 8706–8709. doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01911-2.
- Berglund-Snodgrass, L. och Mukhtar-Landgren, D. (2020). Conceptualizing Testbed Planning: Urban Planning in The Intersection between Experimental and Public Sector Logics. *Urban Planning*, 5(1), s. 96–106. doi.org/10.17645/up.v5i1.2528.
- Boréus, K. och Bergström, G. (red.) (2018). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovera, F. och Lo Schiavo, L. (2022). From energy communities to sector coupling: a taxonomy for regulatory experimentation in the age of the European Green Deal. *Energy Policy*, (171), s. 113299. doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113299.
- Brown, E. och Piroška, D. (2022). Governing Fintech and Fintech as Governance: The Regulatory Sandbox, Riskwashing, and Disruptive Social Classification. *New Political Economy*, 27(1), s. 19–32. doi.org/10.1080/13563467.2021.1910645.
- Brühl, T. och Rittberger, V. (2001). From international to global governance: Actors, collective decisionmaking, and the United Nations in the world of the twenty-first century. I Rittberger, V. (red.), *Global governance and the United Nations system*. United Nations University Press. s. 1–47
- Buckley, R.P., Arner, B., Veidt, R. och Zetzsche, D. (2020). Building Fintech Ecosystems: Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs and beyond The Rise of Fintech'. *Washington University Journal of Law & Policy*, (61), s. 55–98.
- Buocz, T., Pfothenauer, S. and Eisenberger, I. (2023). Regulatory Sandboxes in the AI Act: Reconciling Innovation and Safety? *Law, Innovation and Technology*, 15(2), s. 357–389. doi.org/10.1080/17579961.2023.2245678

- De Filippi, P., Mannan, M. and Reijers, W. (2022) The a legality of blockchain technology. *Policy & Society*, 41(3), s. 358–372.
doi.org/10.1093/polsoc/puac006
- Deephouse, D.L., Bundy, J., Tost, L.P., och Suchman, M.C. (2017). Organizational Legitimacy: Six Key Questions. I Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T. och Meyer, R. (red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. 2 uppl., Thousand Oaks CA: SAGE
doi.org/10.4135/9781526415066.
- DiMaggio, P.J. and Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism och Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), s. 147–160. DOI:10.2307/2095101
- Dryzek, J.S. (1987). *Rational Ecology: Environment and Political Economy*. New York: Basil Blackwell.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, organization and ethics*. London: SAGE
- Dzur, A.W. (2008). *Democratic professionalism: citizen participation and the reconstruction of professional ethics, identity, and practice*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press
- Eneqvist, E. (2022). *Experimental Governance: Capacity and legitimacy in local governments*. Diss., KTH Royal Institute of Technology
- Eneqvist, E., Algehed, J., Jensen, C. & Karvonen, A. (2022). Legitimacy in municipal experimental governance: questioning the public good in urban innovation practices. *European Planning Studies*, 30(8), s. 1596–1614.
doi.org/10.1080/09654313.2021.2015749.
- Erlingsson, G. Ó., Karlsson, D., Wide, J., Öhrvall, R. (2022). *Den lokala demokratins vägval*. Stockholm: SNS Förlag
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A.E. & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Evans, J.P.M., Karvonen, A. & Raven, R. (red.) (2016). *The experimental city*. Abingdon, Oxon: Routledge. doi.org/10.4324/9781315719825.
- Fahy, L.A. (2022a). Fostering Regulatory-Innovator Collaboration at the Frontline: A Case Study of the UK’s Regulatory Sandbox for Fintech. *Law and Policy*, 44(2), s. 162–184. doi.org/10.1111/lapo.12184
- Fahy, L.A. (2022b). Regulator Reputation and Stakeholder Participation: A Case Study of the UK’s Regulatory Sandbox for Fintech. *European Journal of Risk Regulation*, 13(1), s. 138–157. doi.org/10.1017/err.2021.44.
- Farrelly, M.A. and Bos, J.J. (2018). Broadening Experimentation through Research-Industry Collaboratives in the Australian Water Sector. I Turnheim, B., Kivimaa, P. & Berkhout, F. (red.) (2018). *Innovating climate governance: moving beyond experiments*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, s. 103-120. doi.org/10.1017/9781108277679.008.
- Fawcett, P. (red.), Flinders, M. (red.), Hay, C. (red.), & Wood, M. (red.) (2017). *Anti-politics, de-politicization, and governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Feser, D., Winkler-Portmann, S., Bischoff, T.S., Bauknecht, D, Bizer, K., Führ, M., Heyen, D.A., Proeger, T., von der Leyen, K. och Vogel, M. (2024). Institutional rules for the up-take of regulatory experiments: A comparative case study. *Futures*, (156), p. 103318. doi.org/10.1016/j.futures.2024.103318.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fred, M. (2023). The Trojan Horse of Local Government. I Fred, M. (red.) och Godenhjelm, S. (red.). *Projectification of Organizations, Governance and Societies: Theoretical Perspectives and Empirical Implications*. Cham: Springer International Publishing, s. 39–55. doi.org/10.1007/978-3-031-30411-8_3
- Halperin, S. och Heath, O. (2020) *Political research: methods and practical skills*. 3 uppl. New York: Oxford University Press.
- Haderer, M. (2023). Experimental climate governance as organized irresponsibility? A case for revamping governing (also) through government. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 19(1), s. 2186078. doi.org/10.1080/15487733.2023.2186078.
- Hall, P.A. och Taylor, R.C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), s. 936–957. doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.
- Hartley, J., Sørensen, E., och Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), s. 821–830.
- Head, Brian, 2013. “Evidence-Based Policymaking – Speaking Truth to Power?”, *Australian Journal of Public Administration*, 72(4), s. 367-403. doi:10.1111/1467-8500.12037
- Hedlund, M. (2014). Ethics expertise in political regulation of biomedicine: the need of democratic justification. *Critical Policy Studies*, 8(3), s. 282–299. doi.org/10.1080/19460171.2014.901174.
- Hysing, E. and Olsson, J. (2018). *Green Inside Activism for Sustainable Development*. Cham: Springer International Publishing. doi.org/10.1007/978-3-319-56723-5.
- Hysing, E., Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur
- Johnson, W.G. (2023). Caught in quicksand? Compliance and legitimacy challenges in using regulatory sandboxes to manage emerging technologies. *Regulation & Governance*, 17(3), s. 709–725. doi.org/10.1111/rego.12487.
- Kaal, W.A. (2016) Dynamic Regulation for Innovation. I Fenwick, M., Kaal, W.A., Toshiyuki, K. och Vermeulen, E.P.M. (red.), *Perspectives in Law, Business & Innovation*. New York: Springer.
- Karvonen, A. (2018). The City of Permanent Experiments? I Turnheim, B., Kivimaa, P. och Berkhout, F. (red.) (2018). *Innovating climate governance: moving beyond experiments*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, s. 201–215. doi.org/10.1017/9781108277679.014.
- Kivimaa, P., Hildén, M., Huitema, D., Jordan, A., och Newig, J. (2017). Experiments in climate governance: A systematic review of research on

- energy and built environment transitions. *Journal of Cleaner Production*, 169, s. 17–29. doi.org/10.2139/ssrn.2744706
- Klijn, E. och Skelcher, C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration*, 85(3), s. 587–608. doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x
- Koppenjan, J.F.M. och Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in complex networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kort, M. and Klijn, E.-H. (2013). Public–Private Partnerships in Urban Regeneration: Democratic Legitimacy and its Relation with Performance and Trust. *Local Government Studies*, 39(1), s. 89–106. doi.org/10.1080/03003930.2012.683864
- Kronsell, A. and Mukhtar-Landgren, D. (2018). Experimental governance: the role of municipalities in urban living labs. *European Planning Studies*, 26(5), s. 988–1007. doi.org/10.1080/09654313.2018.1435631
- Kronsell, A., & Bäckstrand, K. (2010). Rationalities and forms of governance: a framework for analysing the legitimacy of new modes of governance. In Bäckstrand, K., Khan, J., Kronsell, A. och Lövbrand, E. (red.), *Environmental politics and deliberative democracy: Examining the promise of new modes of governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kuokkanen, K. (2023). The Janus Face of Participatory Projects. I Fred, M. och Godenhjelm, S. (eds). *Projectification of Organizations, Governance and Societies: Theoretical Perspectives and Empirical Implications*. Cham: Palgrave Macmillan, s. 93–110. doi.org/10.1007/978-3-031-30411-8_6
- Larson, M. and Wikström, E. (2007). Relational interaction processes in project networks: The consent and negotiation perspectives. *Scandinavian Journal of Management*, 23(3), s. 327–352. doi.org/10.1016/j.scaman.2007.06.001.
- Leckenby, E., Dawoud, D., Bouvy, J. och Jónsson, P. (2021). The Sandbox Approach and its Potential for Use in Health Technology Assessment: A Literature Review. *Applied Health Economics and Health Policy*, 19(6), s. 857–869. doi.org/10.1007/s40258-021-00665-1
- Lindgårde, K. (2021) AI kan både hjälpa och stjälpa förtroendet för vården. *Vetenskap och Hälsa*. 5 november. <https://www.vetenskaphalsa.se/fortroende/>
- Lundgren, J., Tallberg, J. (2024). AI-reglering i Europeiska unionen: vad vill näringslivet och andra icke-statliga aktörer? *Svenska institutet för europolitiska studier*. <https://www.sieps.se/publikationer/2024/ai-reglering-i-europeiska-unionen/>
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare – ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G. and Olsen J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Marchant, G.E., Allenby, B.R., och Herkert, J.R. (red.) (2011). *The Growing Gap Between Emerging Technologies and Legal-Ethical Oversight: The Pacing Problem*. Dordrecht: Springer.

- McCarthy, J. (2023). From childish things: the evolving sandbox approach in the EU's regulation of financial technology. *Law, Innovation & Technology*, 15(1), s. 1–24. doi.org/10.1080/17579961.2023.2184131
- Moura, D.P. and Miller, H.T. (2019). On Legitimacy: Is Public Administration Stigmatized? *Administration & Society*, 51(5), s. 770–794. doi.org/10.1177/0095399716670934
- Newman, J., (2017). Deconstructing the Debate over Evidence-Based Policy. *Critical Policy Studies*, 11(2), s. 211-226.
- Nørholm Just, S., Fischer Sivertsen, M. and Lewin, S. (2024). Open for business: the discursive diffusion of regulatory sandboxes for fintech innovation. *Journal of Cultural Economy*, s. 1–19. doi.org/10.1080/17530350.2023.2282131
- Olausson, A. (2020). Legitimacy of uncertain policy work: Exploring values in local economic development projects. *Local Economy*, 35(5), s. 440–459. doi.org/10.1177/0269094220953199.
- Olsson, G., Flordal, K., (Programledare). (2024). EU:s AI-förordning: risker, rättigheter och regelverk (Säsong 9 episod 70) [Avsnitt i poddsändning]. I *Sieps Podcast*. Spotify.
- Pallett, H. (2018). Understanding Public Dialogue as an Embedded Democratic Innovation in UK Climate Governance. I Turnheim, B., Kivimaa, P. och Berkhout, F. (red.) (2018). *Innovating climate governance: moving beyond experiments*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, s. 85–102. doi.org/10.1017/9781108277679.007
- Papadopoulos, Y. (2018). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. I Lachapelle, G. och Oñate, P. (red.). *Borders and Margins: Federalism, Devolution and Multi-Level Governance*. Verlag Barbara Budrich, s. 51–76. doi.org/10.2307/j.ctvddzgd.9
- Parkhurst, J.O. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. London ; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Pfeffer, J. och Salancik, G.R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence approach*. New York, NY: Harper & Row.
- Philipsen, S., Stamhuis, E.F. och de Jong, M. (2021). Legal Enclaves as a Test Environment for Innovative Products: Toward Legally Resilient Experimentation Policies. *Regulation & Governance*, 15(4), s. 1128–1143.
- Pollitt, C. och Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), s. 641–658.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ringe, W.-G. och Ruof, C. (2020). Regulating Fintech in the EU: the Case for a Guided Sandbox. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), s. 604–629. doi.org/10.1017/err.2020.8.
- Rohr, J.A. (1985). Professionalism, Legitimacy, and the Constitution: Public Administration Quarterly. *Public Administration Quarterly*, 8(4), s. 401–418.

- Rothstein, B. (2018). Välfärdsstaten, förvaltning och legitimitet. I Dahlström, C. (red.) *Politik som organisation*. 5 uppl. Studentlitteratur: Lund s. 15-34.
- Sanders, T. och Harrison, S. (2008). Professional legitimacy claims in the multidisciplinary workplace: The case of heart failure care. *Sociology of Health & Illness*, 30(2), s. 289–308.
doi.org/10.1111/j.1467-9566.2007.01052.x
- Scharpf, F. (1999). Political Democracy in a Capitalist Economy. I Scharpf, F. (red.) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* online edn, Oxford Academic. doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.003.0002
- Schittekatte, T. Meeus, L, Jambas, T. och Llorca, M. (2021). Regulatory experimentation in energy: Three pioneer countries and lessons for the green transition. *Energy Policy*, 156, s. 112382.
doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112382
- Schmidt, V.A. (2020). Conceptualizing Legitimacy: Input, Output, and Throughput. Schmidt, V.A. (red.), *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford: Oxford University Press. doi.org/10.1093/oso/9780198797050.003.0002
- Schudson, M. (2006). The trouble with experts – and why democracies need them. *Theory and Society*, 35(5–6), s. 491–506. doi.org/10.1007/s11186-006-9012-y
- Scott W.R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Los Angeles, CA: Sage.
- Shapiro, I. (1994). Three Ways to Be a Democrat. *Political Theory*, 22(1), pp. 124–151.
- SOU 2019:43. Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/10/sou-201943/>
- SOU 2022:68. Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/12/sou-202268/>
- SOU 2023:94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202394/>
- Stout, M. (2017) *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*. Boca Raton, Fla.: CRC. doi.org/10.4324/9781315091662
- Strandberg, U. (2020). Kommunalt självstyre. I Petersson, O. (red.), Mattsson, I. *Svensk författningsspolitik*. 5:e upl. Studentlitteratur: Lund.
- Suchman, M.C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), s. 571–610.
doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080331
- Svara, J.H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176–183.
- Sveriges forskningsinstitut (Rise) (u.å.). *Regulatoriskt växthus, sandlåda eller försöksverksamhet*. <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/expertiser/regulatoriskt-vaxthus> [2023-04-30].

- Sørensen, E. och Torfing, J. (2015). Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance. I Nicholls, A., Simon, J., och Gabriel, G. (eds), *New Frontiers in Social Innovation Research*. London: Palgrave Macmillan UK, s. 145–169. doi.org/10.1057/9781137506801_8
- Sørensen, E. och Torfing, J. (2018). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. *Public Administration*, 96(2), s. 302–317. doi.org/10.1111/padm.12398
- Timan, T. och Mann, Z. (2021). Data Protection in the Era of Artificial Intelligence: Trends, Existing Solutions and Recommendations for Privacy-Preserving Technologies. I Curry, E., Metzger, A., Zillner, S., Pazzaglia, J.-C. och Robles, A.G. (eds), *The Elements of Big Data Value: Foundations of the Research and Innovation Ecosystem*. Cham: Springer International Publishing, pp. 153–175. doi.org/10.1007/978-3-030-68176-0_7
- Torfing, J., Guy Peters, B., Pierre, J. och Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press. doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001
- Turnheim, B., Kivimaa, P. and Berkhout, F. (2018) ‘Beyond Experiments: Innovation in Climate Governance’, I Turnheim, B., Kivimaa, P. och Berkhout, F. (red.) (2018). *Innovating climate governance: moving beyond experiments*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, s. 1-26. doi.org/10.1017/9781108277679.002
- Weiss, C.H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), s. 426–431. doi.org/10.2307/3109916
- Wenander, H. (2024) Den svenska förvaltningsmodellen och EU-rättsliga krav på oberoende myndigheter. *Svenska institutet för europolitiska studier (SIEPS)* https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2024/2024_8epa.pdf?
- Yordanova, K. och Bertels, N. (2024). Regulating AI: Challenges and the Way Forward Through Regulatory Sandboxes. *Multidisciplinary Perspectives on Artificial Intelligence and the Law*. Cham: Springer International Publishing, s. 441–456. doi.org/10.1007/978-3-031-41264-6_23

Appendix 1: Intervjuade respondenter

Respondent 1 (R1). Jurist, AI och juridik. Expertorganisation. (2024-02-19).

Respondent 2 (R2). Data scientist. Vårdgivare/Region. (2024-03-12).

Respondent 3 (R3). Jurist, tillståndsprövning. Kommun. (2024-03-21).

Respondent 4 (R4). AI-utvecklare och strateg. Vårdgivare/Region. (2024-03-22).

Respondent 5 (R5). Forskare i tillämpad maskininlärning. Vårdgivare/Region. (2024-03-26).

Respondent 6 (R6). Projektkoordinator. Tillsynsmyndighet. (2024-04-04).

Respondent 7 (R7). Projektledare. Tillsynsmyndighet. (2024-04-04).

Respondent 8 (R8). Programstrateg. Expertorganisation. (2024-04-14).

Appendix 2: Intervjuguide

Inledning

- Beskriv kortfattat era roller på x.
- Beskriv er roll i IMY:s regulatoriska sandlåda.

Varför regulatoriska sandlådor

- Vad är en regulatorisk sandlåda?
- Vad är syftet med regulatoriska sandlådor? – Specifikt för er organisation?
- Hur kan regulatoriska sandlådor förstås i relation till andra lagstiftningsprocesser eller åtgärder.

Det praktiska arbetet

- Finns det riktlinjer och mål för projektet?
- ...och arbetas det aktivt med att följa dessa under piloten. – eller har arbetet varit mer explorativt?
- Vad är en lyckad regulatorisk sandlåda utifrån era erfarenheter?

Medverkan och intressefrågor

- Vilka intressen borde vara representerade i projektet? – Hur gick det den här gången?
- Inhämtning av synpunkter från andra intressenter och allmänhet?
- Informationsspridning till intressenter och allmänheten?

Avslut

- Vad har hänt sen piloten tog slut?
- Vilka lärdomar har ni tagit med er?
- Har ni något som ni vill ta upp?

Appendix 3: Figurer

Figur 1. Teoretiskt ramverk för att identifiera legitimitetsgrunder

Att göra saker med demokratiskt stöd		Att göra rätt sak		Att göra det vi (alla) kan komma överens om	
Beslutsfattare i fokus		Autonomi i fokus		Medborgare i fokus	
<i>Direkt stöd</i>	Legitimitet genom beslutshierarki, mandat delegerat från politisk församling	<i>Kunskapsinhämtning</i>	Legitimitet genom besittande av expertkunskap	<i>Samhälleligt stöd</i>	Legitimitet genom att arbeta med frågor med brett samhälleligt stöd
	Regulatorisk sandlåda som följd av specifikt eller generellt politiskt beslut		Regulatorisk sandlåda som ett sätt att inhämta expertkunskap		Regulatorisk sandlåda som ett sätt att arbeta med frågor med brett samhälleligt stöd
<i>Indirekt stöd</i>	Legitimitet genom regelstyrning och förutsägbarhet	<i>Implementering</i>	Legitimitet genom effektiv och handlingskraftig implementering	<i>Deltagande</i>	Legitimitet genom inkorporering av medborgare och/eller intresseorganisationer i beslutsprocesser
	Regulatorisk sandlåda som en del av ett större juridiskt system		Regulatorisk sandlåda som ett sätt för att implementera nya teknologier i ordinarie verksamhet		Regulatorisk sandlåda som ett sätt att inkorporera medborgare, intressenter och intresseorganisationer i beslutsprocessen.