

Mekanismen för oberoende rapportering (IRM): Sverige lägesrapport 2016–2017

Alina Östling, oberoende forskare.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
I. Inledning	7
II. Bakgrund	8
III. Ledarskap och flerpartsprocess	11
IV. Åtaganden	19
1. Genomförandeprogram: Digitalt först	21
2. Öka tillgången till handlingar från offentlig förvaltning	29
3. Förbättrade möjligheter för dialog och insyn i biståndsgenomförande och biståndsstyrning	37
4. Utveckla ett nytt format för dialog med CSO:er	48
V. Allmänna rekommendationer	52
VI. Metod och källor	55
VII. Bilaga behörighetskrav	58

Sammanfattning



Sverige Rapport år 1

Handlingsplan: 2016–2018
Granskad period: juli 2016-juni 2017
Utgivningsår för IRM-rapport: 2018

Sveriges tredje handlingsplan utgör en förbättring jämfört med tidigare planer med ett breddat fokus som täcker bistånd, digital förvaltning, tillgång till handlingar samt samråd. Nästa handlingsplan kan förbättras genom utökade samråd och tydligare åtaganden.

HÖJDPUNKTER

Åtagande	Översikt	Välutformat?*
☛ 1. Programmet "Digitalt först" och tillgång till offentliga handlingar	En strategi som täcker all förvaltning för att förbättra allmänhetens tillgång till handlingar och uppgifter på alla nivåer	Ja
2. Effektivt bistånd	Främja medborgerligt utrymme och dialog mellan regering och civilsamhällesorganisationer (CSO:er) i Sverige och utomlands	Nej
3. CSO-dialog	Nya arbetssätt för att få med expertröster i dialoger gällande viktiga frågor	Nej

* Åtagande utvärderas av IRM såsom specifikt, relevant och med en potentiellt omvälvande effekt.

PROCESS

Sveriges samråd ägde till stor del rum i andra forum gällande bistånd och statliga digitala tjänster. Detta är inte ett problem i sig, men det finns ingen formell och sektorövergripande samrådsmekanism för att underlätta en meningsfull dialog för att främja en öppnare förvaltning.

Vilka var inblandade?

Civilsamhället	Staten		
		Smala/små statliga samråd	Främst myndigheter som tjänar andra myndigheter
Bortanför			

"förvaltnings"- civilsamhälle			
Mestadels "förvaltnings"- civilsamhälle			
Inget/litet deltagande från civilsamhället			✓

Fyra myndigheter är ansvariga för genomförandet av 2016–2018 års handlingsplan. Medverkan från civilsamhället kom främst från teknik- och utvecklingsbiståndssektorerna. Det har varit begränsad sektorspecifik dialog. Inget övervaknings- eller regelbundet dialogsystem inrättades specifikt för OGP.

Inputnivå från berörda parter

Inputnivå	Under utveckling
Samarbeta: Det fanns en upprepad dialog OCH allmänheten hjälpte till att sätta agendan	
Involvera: Allmänheten kunde ge feedback på hur åtaganden övervägdes	
Samråda: Allmänheten kunde ge input	✓
Informera: Regeringen gav allmänheten information om handlingsplanen	
Inget samråd	

OGP-krav gällande samskapande

Tidslinje, process och tillgänglighet Tidslinje och process tillgängliga online innan samråd	Nej
Förhandsbesked Förhandsbesked innan samråd	Ja
Öka medvetenhet Regeringen genomförde aktiviteter som syftade till att öka medvetande	Nej
Flera kanaler Samråd online och ansikte mot ansikte genomfördes	Nej
Dokumentation och feedback En sammanfattning av kommentarer från regeringen tillhandahölls	Nej

Regelbundna forum med flera berörda parter Fanns ett forum och träffades det regelbundet?	Nej
Självutvärderingsrapport från regeringen Publicerades en självutvärderingsrapport?	Nej
Summa	1 av 7

Handlade inte i strid med OGP-processen

Ett land skall anses ha agerat i strid med processen om en eller flera av följande inträffar:

- Den nationella handlingsplanen utvecklades varken med online- eller offline-engagemang från medborgare och civilsamhället.
- Regeringen misslyckas med att samarbeta med de IRM-forskare som ansvarar för landets rapporter gällande år 1 och år 2.
- IRM:s rapport konstaterar att det inte har gjorts några framsteg vad gäller genomförandet av åtagandena i landets handlingsplan.

FRAMSTEG GÄLLANDE ÅTAGANDEN

De flesta av Sveriges åtaganden är mycket relevanta och nyskapande, men flera av dem är inte möjliga att verifiera och saknar ett tydligt resultatfokus. Verifierbara aktiviteter tycks dock fortsätta enligt schema.

		År 1	År 2
AVSLUTADE ÅTAGANDEN	Globalt OGP-genomsnitt*	18 %	36 %
	Handlingsplan 2016–2018	0 av 4 (0 %)	
	Handlingsplan 2014–2016	0 av 5 (0 %)	0 av 5 (0 %)
	Handlingsplan 2012–2013	0 av 7 (0 %)	Inte applicerbart
OMVÄLVANDE ÅTAGANDEN	Globalt OGP-genomsnitt*	16 %	
	Handlingsplan 2016–2018	1 av 4 (25 %)	
	Handlingsplan 2014–2016	0 av 5 (0 %)	
	Handlingsplan 2012–2013	0 av 7 (0 %)	
STJÄRNMÄRKTA ÅTAGANDEN	Högsta antal i en OGP-handlingsplan	5	8
	Handlingsplan 2016–2018	1 av 4 (25 %)	
	Handlingsplan 2014–2016	0 av 5 (0 %)	0 av 5 (0 %)
	Handlingsplan 2012–2013	0 av 7 (0 %)	0 av 7 (0 %)

* Denna indikator beräknas med hjälp av data från den senaste rundan publicerade IRM-rapporter.

REKOMMENDATIONER

1	Samråd med en mer varierad grupp civilsamhällesorganisationer, ge mer konkret feedback till samrådsdeltagare samt beställ externa utvärderingar av
---	--

	dialogprocessen.
2	Utveckla system för att släppa data av högt värde i fler sektorer, samt utvärdera användning och effekter av öppna data.
3	Fastställ konkreta mål och indikatorer för digitaliseringen av den offentliga sektorn, arbeta för delaktighet och integritet samt specificera ett tydligt ansvarsområde gällande öppna data för programmet "Digitalt först".
4	Utveckla en formell och regelbunden samrådsmekanism för att underlätta en meningsfull dialog gällande åtaganden inom ramarna för OGP.
5	Förbättra övervakningen av framsteg gällande politiken för global utveckling (PGU).

ÖVERSIKT ÅTAGANDEN

Titel åtagande	Välutformat*	Slutfört	Översikt
★1. Programmet "Digitalt först"	Ja	Nej	Detta åtagande omvandlar den offentliga sektorn i digitalt hänseende med pilotprojekt gällande livsmedelskedjor, miljöinformation och entreprenörskap. Det är på väg att fullbordas och därmed öka samarbete mellan myndigheter, vilket är en viktig drivkraft i reformprocessen.
2. Tillgång till offentliga handlingar	Nej	Nej	Detta åtagande utgör början på ett betydande förhållningssätt från förvaltningen som helhet (inklusive lokalt) gällande offentliggörande av handlingar och data. Fortgår enligt tidsplanerna.
3. Effektivt bistånd	Nej	Nej	Detta åtagande förbättrar den offentliga dialogen gällande bistånd, effektiv forskning samt rapportering av korruption. Det hade mindre tydliga mål gällande främjande av medborgerligt utrymme, eftersom det är oklart vad aktiviteterna ska syfta till.
4. CSO-dialog	Nej	Nej	Sakråd är en tämligen ny arbetsmetod för att inkludera röster från experter och civilsamhället. Flera CSO-dialoger har ägt rum och en utvärdering av sakrådsmetoden kommer troligen att genomföras under 2018.

* Åtagande utvärderas av IRM såsom specifikt, relevant och med en omvälvande potentiell effekt – ett potentiellt stjärnmärkt åtagande.

Alina Östling är en oberoende forskare med stor kunskap inom demokrati, teknik och samhälle, såväl som (ny) media. Östling arbetar vid European University Institute (Florens), där hon även disputerade. Hennes erfarenheter som oberoende konsult omfattar forskning, utvärdering och stöd gällande utveckling av politik till EU-kommissionen, internationella organisationer (UNDP, UNICEF, OSSE/ODIHR) samt civilsamhällesorganisationer (Transparency International).

Open Government Partnership (OGP) syftar till att säkra konkreta åtaganden från regeringar till sina medborgare att främja öppenhet, ge medborgare större inflytande, bekämpa korrruption samt utnyttja ny teknik för att stärka förvaltningen. OGP:s mekanism för oberoende rapportering (IRM) bedömer utvecklingen och genomförandet av de nationella handlingsplanerna för att främja dialog mellan berörda parter samt öka ansvarsskyldighet.



I. Inledning

Open Government Partnership (OGP) är ett internationellt initiativ med ett flertal intressenter som syftar till att säkra konkreta åtaganden från regeringar till sina medborgare att främja öppenhet, ge medborgare större inflytande, bekämpa korruption samt utnyttja ny teknik för att stärka förvaltningen. OGP tillhandahåller ett internationellt forum för dialog och utbyte mellan regeringar, civilsamhällesorganisationer och den privata sektorn, där alla bidrar till en gemensam strävan mot en öppen förvaltning.

Sverige inledde sitt formella deltagande i september 2011 när biståndsminister Gunilla Carlsson uttalade Sveriges avsikt att delta i initiativet.¹

För att kunna delta i OGP måste regeringar kunna uppvisa ett tydligt åtagande gällande öppen förvaltning genom att uppfylla en uppsättning (minimum-) kriterier. Objektiva tredjepartsindikatorer används för att fastställa omfattningen av ett lands framsteg i förhållande till dessa olika kriterier: insyn gällande finanser, offentliggörande av offentliga tjänstemäns tillgångar, medborgarengagemang samt tillgång till information. För mer information, se avsnitt VII: Behörighetskrav.

Alla stater som deltar i OGP utvecklar OGP-handlingsplaner som behandlar konkreta åtaganden i syfte att under en tvåårsperiod ändra praxis bortom status quo. Dessa åtaganden kan bygga vidare på befintliga insatser, identifiera nya steg för att slutföra pågående reformer eller initiera insatser inom ett helt nytt område.

Sverige började utveckla sin nationella handlingsplan under våren 2016. Den effektiva perioden för genomförandet av den handlingsplan som lades fram den 20 december 2016 var december 2016 till 30 juni 2018. Denna halvtidsutvärdering omfattar det första året för genomförandet av handlingsplanen, från 1 juli 2016 till 30 juni 2017. Från och med 2015 publicerar IRM även slutrapporter gällande slutstatus vid slutet av handlingsplanens tvåårsperiod. Eventuella aktiviteter eller framsteg som har gjorts efter det första genomförandeåret (dvs. efter den 30 juni 2017) kommer att utvärderas i slutrapporten. Denna rapport följer en tidigare granskning av utvecklingen i förhållande till OGP – ”Mekanismen för oberoende rapportering (IRM) Lägesrapport 2014–2015: Sverige” – som omfattade utvecklingen av den andra handlingsplanen samt genomförande under perioden 1 juli 2014-30 juni 2015. Regeringen har ännu inte publicerat sin egen självutvärdering.

För att uppfylla OGP-kraven har OGP:s mekanism för oberoende rapportering inlett ett samarbete med Alina Östling, en oberoende forskare som har genomfört denna utvärdering av utvecklingen och genomförandet av Sveriges tredje handlingsplan. För att samla in röster från ett flertal intressenter organiserade Östling ett forum för berörda parter i Stockholm i augusti 2017. Östling granskade inte självutvärderingen då den i skrivande stund (oktober 2017) ännu inte är publicerad.² IRM syftar till att främja fortlöpande dialog kring utvecklingen och genomförandet av framtida åtaganden. Metoder och källor behandlas i avsnitt VI i denna rapport (Metod och källor).

¹ Detta brev finns tillgängligt på: <https://www.opengovpartnership.org/countries/sweden>.

II. Bakgrund

Sverige är ledande vad gäller transparens, ansvarsskyldighet och användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT) samt är en av de mest engagerade givarna och mottagarna av flyktingar i Europa. En bredare uppsättning framtida åtaganden skulle passa bättre ihop med den progressiva svenska politiken för global utveckling (PGU), vilken fastställer övergripande mål för att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling genom ett synsätt baserat på mänskliga rättigheter.

2.1. Bakgrund

Sverige ligger i framkant vad gäller transparens, ansvarsskyldighet och teknik. Internationella index rankar i allmänhet Sverige högt när det gäller medborgerliga och politiska rättigheter,¹ ett gynnsamt juridiskt ramverk samt tillgång till och användning av IKT. Medborgerliga och politiska rättigheter garanteras inom det juridiska ramverket och respekteras i praktiken, och Sverige har en stark rättsstat.² Lagarna är generellt tydliga och upprätthålls i allmänhet, och den offentliga förvaltningen är opartisk.³ Sverige har ett robust civilsamhälle där medborgarna till en hög grad är aktiva inom civilsamhällesorganisationer (CSO:er) och där regeringen rutinmässigt samråder med civilsamhället.⁴

Enligt den senaste upplagan av Networked Readiness Index har Sverige en utmärkt IKT-infrastruktur och en högutbildad befolkning, varav de flesta använder internet. Men den svenska offentliga förvaltningen halkar efter andra utvecklade ekonomier i användningen av digital teknik (rankad på 23:e plats av Networked Readiness gällande statlig användning) och är inte så effektiv när det gäller att involvera medborgare (rankad på 45:e plats gällande statligt e-deltagande). Även företagsledare anser att Sverige inte står ut på den digitala fronten (rankad på 20:e plats gällande den statliga IKT-visionen).⁵ Samtidigt som Sverige fortfarande är rankat högt i förhållande till ett antal index gällande teknik och öppen förvaltning faller landet i rankningen. Relevanta rankningar inkluderar Networked Readiness Index (från 1:a plats 2012 till 3:e plats 2016),⁶ Web Index (från 1:a plats 2013 till 5:e plats 2015),⁷ Open Data Barometer (från 3:e plats 2013 till 14:e plats 2016)⁸ samt Global Open Data Index (från 8:e plats 2013 till 21:a plats 2016).⁹

Ett huvudtema i denna handlingsplan är bistånd och i detta avseende är Sverige en av de mest generösa och engagerade givarna i världen.¹⁰ Sedan 2006 avsätter Sverige nästan en procent av sin bruttonationalinkomst till bistånd, vilket 2017 uppgick till 46,1 miljarder kronor (5,8 miljarder dollar).¹¹ Sverige har fokuserat på transparens i biståndet ända sedan landets första handlingsplan. Här har Sverige gjort betydande framsteg som kan härledas till New Public Management-reformerna (utbredda över hela Europa), vilka syftar till effektiva offentliga mått inom alla områden, inte bara inom utvecklingsbistånd.¹² Idag ligger Sverige bland de tio översta länderna i 2016 års Aid Transparency Index och är ett av de ledande länderna när det gäller implementeringen av standarden International Aid Transparency Initiative (IATI).¹³

Det är fortfarande möjligt att göra framsteg inom flera områden relaterade till öppen förvaltning. De flesta aktörerna inom det svenska civilsamhället och offentlig förvaltning är inte medvetna om OGP och åtagandena i handlingsplanen är formulerade på sätt som inte är relevanta för vanliga medborgare. För att öka intresset från olika berörda parter skulle Sverige kunna överväga framtida åtaganden i frågor som är framträdande i svenska sammanhang, exempelvis dataskydd.

Sommaren 2017 genomgick Sverige en politisk kris gällande dataskydd. Denna kris utlöstes av ett avslöjande att Transportstyrelsen outsourcade sin databas till IBM, vilket resulterade i att hemligstämplade uppgifter läcktes.¹⁴ Detta visar på att myndigheter måste upprätta och upprätthålla stark IT-säkerhet och praxis gällande dataskydd. Säkerhetsexperter anser att digitaliseringsinsatser inom den offentliga sektorn inte har innefattat tillräckligt dataskydd.¹⁵ Sverige skulle kunna fundera på åtaganden inom detta område som inte enbart skulle omfatta tekniska svagheter, utan även att utveckla nya organisatoriska processer och funktioner. Sveriges arbete med att efterleva den Allmänna dataskyddsförordningen (GDPR),¹⁶ EU:s nya förordning för en harmonisering av dataintegritetslagar i Europa, kan vara ett bra tillfälle att förbättra dataskyddet och undvika liknande kriser i framtiden. Ännu viktigare är samordnade insatser och samarbete mellan offentliga myndigheter i jakten på lösningar. En ny digitaliseringsmyndighet skulle kunna spela en viktig roll i samordningen av frågor gällande dataskydd mellan myndigheter (se åtagande 1 för detaljer).¹⁷

2.2 Handlingsplanens omfattning i förhållande till nationellt sammanhang

De huvudteman som finns i handlingsplanen innefattar en dialog mellan offentlig förvaltning och civilsamhället, bistånd och e-förvaltning. De återspeglar OGP-värden som medborgardeltagande, transparens och ansvarsskyldighet såsom de formuleras i OGP:s Declaration of Principles och Articles of Governance. Med tanke på Sveriges ovannämnda problem är det dock rimligt att se bortanför dessa områden i nästa handlingsplan. Åtaganden gällande transparens och ansvarsskyldighet skulle kunna utvidgas till andra viktiga områden inom förvaltning, såsom dataskydd i den offentliga sektorn. Större tonvikt bör läggas på genomförandet och uppföljningen av Sveriges politik för global utveckling (PGU). Det övergripande målet med PGU är att alla politiska områden i Sverige, inklusive migration, säkerhet och försvar, ska bidra till en rättvis och hållbar utveckling.

¹ Freedom House ger Sverige högsta möjliga ranking beträffande frihet vad gäller både medborgerliga och politiska rättigheter samt klassificerar den svenska pressen såsom "fri". "Freedom in the World 2017" (Freedom House, 2017), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/sweden>.

² Ibid.

³ Valeriya Mechkova, Frida Andersson och Staffan Lindberg, "Country Brief: Sweden" (Varianter på demokrati (V-Dem), Göteborgs universitet, jan. 2016), https://www.v-dem.net/media/filer_public/61/81/61814e6b-ce4b-4122-9257-ef895ece35b2/country_brief_sweden.pdf.

⁴ Ibid.

⁵ "Networked Readiness Index" (World Economic Forum, 2016), <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>.

⁶ Ibid.

⁷ "WebIndex Report 2014–15" (Washington DC: World Wide Web Foundation, 2014) 6, http://thewebindex.org/wp-content/uploads/2014/12/Web_Index_24pp_November2014.pdf.

⁸ "OpenData Barometer" (World Wide Web Foundation, 2016), http://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB.

⁹ "Global Open Data Index" (Open Knowledge Network, 2016/2017), <https://index.okfn.org/place/?filter-table=swed>.

¹⁰ "DAC member profile: Sweden" *Statistics from the Development Co-Operation Report 2016*, (OECD, hämtad 21 juli 2018), <http://www.oecd.org/dac/sweden.htm>.

¹¹ "About us: Sida administers half of Sweden's development aid budget" (Sida, 3 jan. 2018), <http://www.sida.se/English/About-us/Budget/>.

¹² Christopher Pierson, *Beyond the welfare state?* 3:e upplagan. (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007).

¹³ Enligt IATI:s sammanfattande statistiska rapport rankas Sverige som nummer två efter FN:s livsmedelsprogram (WFP). "Summary Statistics" (IATI Dashboard, hämtad 29 aug. 2017). http://dashboard.iatistandard.org/summary_stats.html.

¹⁴ "Opinion: Why care about the Swedish government crisis?" *The Local*, 9 aug. 2017), <https://www.thelocal.se/20170809/opinion-why-care-about-the-swedish-government-crisis>.

¹⁵ Karin Lindström, "Säkerhetsexperter: It-skandalen öppnade ögonen – nu måste jobbet göras" (IDG Sweden, 28 okt. 2017), <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.691335/sakerhetsexperter-transportstyrelsen?queryText=transportstyrelsen>.

¹⁶ "GDPR Portal: Site Overview" (Trunomi, hämtad 22 juli 2018), <http://www.euqdr.org/>.

¹⁷ Lindström, "Säkerhetsexperter".

III. Ledarskap och flerpartsprocess

Utrikesdepartementet, som agerar samordnare för OGP, träffade tre andra departement under utvecklingen av handlingsplanen, men träffade inte civilsamhället. Ett litet antal civilsamhällesorganisationer, alla med ett fokus på internationell utveckling, gav input via mejl. Inga andra samråd i samband med Open Government Partnership ägde rum.

Konsekvenserna av dessa institutionella arrangemang gällande OGP har begränsat utrymmet för samråd och innovation i Sveriges handlingsplan samt landets potentiella ledarskapsroll i partnerskapet. Denna slutsats är inte ett försök att misskreditera svenska innovationer inom området utvecklingsbistånd, men understryker liknande slutsatser från de tidigare två utvärderingarna av handlingsplaner: Sverige är inte ledande internationellt (genom OGP) i andra sektorer än bistånd, vilket är en viktig förhoppning när det gäller deltagande i OGP. Sverige skulle kunna vara ledande när det gäller åtaganden i förhållande till korruption och dataskydd. Sverige skulle även kunna skapa bättre processer för samråd och samarbete med CSO:er som inte fokuserar på utveckling.

3.1 Ledarskap

Detta avsnitt beskriver ledarskap och institutionella sammanhang i förhållande till OGP i Sverige. Denna struktur sammanfattas i tabell 3.1 samtidigt som det beskrivande avsnittet (nedan) tillhandahåller ytterligare detaljer.

Tabell 3.1: OGP-ledarskap

1. Struktur	Ja	Nej
Finns det en tydligt avgränsad kontaktpunkt för OGP (individuell)?	✓	
	Delad	Enskild
Finns det en enskild ledande myndighet vad gäller OGP-insatser?		✓
	Ja	Nej
Har regeringschefen en ledande roll vad gäller OGP-initiativet?		✓
2. Juridiskt mandat	Ja	Nej
Har regeringens åtagande gällande OGP fastställs genom ett officiellt och offentliggjort mandat?		✓ ¹
Har regeringens åtagande gällande OGP fastställs genom ett juridiskt bindande mandat?		✓
3. Kontinuitet och instabilitet	Ja	Nej
Ägde någon förändring rum i den/de organisation/organisationer som deltog eller var involverade i OGP-initiativen under genomförandet av handlingsplanen?	✓	
Ägde någon förändring rum i förhållande till den verkställande parten under genomförandet av OGP-handlingsplanen?		✓

Sverige inledde sitt formella deltagande i OGP i september 2011 när biståndsminister Gunilla Carlsson uttalade Sveriges avsikt att delta i initiativet genom en avsiktsförklaring. Sverige är en parlamentarisk demokrati med tre förvaltningsnivåer: nationell, regional och lokal. På nationell nivå representeras folket av riksdagen, som har den lagstiftande makten. Propositioner gällande ny lagstiftning presenteras av regeringen, som även genomför de beslut som fattas av riksdagen. Regeringens åtagande gällande OGP är inte fastställt genom något officiellt mandat.

Enheten för styrning av utvecklingssamarbete (UDSTYR) vid Utrikesdepartementet (UD) har varit den ledande institutionen som ansvarar för Sveriges OGP-åtaganden sedan Sveriges första OGP-handlingsplan. UDSTYR:s mandat är begränsad till utländskt bistånd och enheten har inte befogenhet att genomdriva politiska förändringar inom andra statliga departement. UDSTYR överlämnade ansvaret för OGP-åtaganden till Finansdepartementet i månadsskiftet maj/juni 2017 (se tabell 3.1: OGP-ledarskap). Enligt regeringsföreträdare som har intervjuats av IRM-forskaren finns det två viktiga skäl bakom denna överföring. För det första ansåg UD att man hade uppfyllt de flesta av sina åtaganden inom ramarna för handlingsplanen. Den andra anledningen har att göra med den aktuella inriktningen i Sveriges nuvarande OGP-handlingsplan: två av huvudåtagandena rör statlig digitalisering och faller under Finansdepartementet, samtidigt som UD endast är ansvarig för ett åtagande, gällande biståndstransparens.²

Det finns ingen särskild post i UD:s budget för OGP-relaterade aktiviteter. Avdelningen UDSTYR hade en klart identifierad kontaktperson för OGP, Frank Svensson, som övervakade genomförandet av OGP-handlingsplanen fram till juni 2017. Enligt Svenssons uppskattningar ägnade han omkring 20 procent av sin heltidstjänst åt OGP-relaterade frågor.³

3.2 Inomstatligt deltagande

Detta avsnitt beskriver vilka statliga institutioner som har varit inblandade i olika skeden i OGP. I nästa avsnitt beskrivs de icke-statliga organisationer som har deltagit i OGP.

Tabell 3.2: Statliga institutioners deltagande i OGP

Hur deltog institutionerna?	Departement, avdelningar och myndigheter	Lagstiftande	Rättsväsende (inklusive domstolsliknande myndigheter)	Andra (inklusive konstitutionellt oberoende eller självständiga organ)
Samråd: Dessa institutioner observerade eller inbjöds att observera handlingsplanen men kan inte ses som ansvariga för åtagandena i handlingsplanen.	Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet	0	0	0
Förslag: Dessa institutioner föreslog åtaganden som borde ingå i handlingsplanen.	Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet,	0	0	0

	Näringsdepartementet			
Implementering: Dessa institutioner ansvarade för genomförandet av åtagandena i handlingsplanen oavsett huruvida de föreslog dessa åtaganden.	Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet	0	0	0

I Sverige deltog fyra departement i de samråds- och förslagsstadier som resulterade i OGP-handlingsplanen, medan endast tre av dessa departement var inblandade i genomförandet av handlingsplanen (se tabell 3.2). Att statliga organ såsom lagstiftande, rättsväsende relaterade eller subnationella förvaltningar exkluderades från OGP-processen kan förklaras som ett resultat av handlingsplanens begränsade omfattning. De fyra berörda departementen var de behöriga departementen för de områden som täcktes av OGP-handlingsplanen. Även om Näringsdepartementet var inblandat i samråds- och förslagstadierna för utvecklingen av åtagandena var det inte ansvarigt för genomförandet av något av dessa åtaganden, då dess e-förvaltningsmandat nyligen hade överförts till Finansdepartementet. Som nämnts ovan har enheten för styrning av utvecklingsarbete (UDSTYR) vid Utrikesdepartementet (UD) överlämnat ansvaret för OGP-åtaganden till Finansdepartementet utifrån de områden som är i fokus i åtagandena.⁴

Tre av departementen har samarbetat gällande ramverket för Sveriges två tidigare OGP-handlingsplaner, och den enda nykomlingen är Kulturdepartementet. UD bjöd in Kulturdepartementet att delta eftersom det höll på att utveckla ett nytt format för samråd med civilsamhället, vilket bedömdes vara relevant för OGP-värdet "medborgardeltagande". Denna institutionella struktur återspeglas väl i handlingsplanens innehåll: Finansdepartementet ansvarar för åtagande 1 och 2, UD för åtagande 3 och Kulturdepartementet för åtagande 4. Alla utom ett av åtagandena överfördes från den föregående handlingsplanen. Det enda nya åtagandet är det som genomförs av Kulturdepartementet.

Under de tre faserna (samråd, förslag och implementering) kommunicerade departementen via e-post och telefon samt träffades på ad hoc-basis för att diskutera handlingsplanens omfattning.

3.3 Engagemang från civilsamhället

Länder som deltar i OGP följer en uppsättning krav gällande samråd under utveckling, genomförande och utvärdering av deras OGP-handlingsplan. Tabell 3.3 sammanfattar Sveriges resultat i relation till handlingsplanen för 2016–2018.

Tabell 3.3: Nationell OGP-process

Viktiga steg som följs: 1 av 7						
Före	1. Tidslinje, process och tillgänglighet			2. Förhandsbesked		
	Tidslinje och process tillgängliga online innan samråd	Ja	Nej	Förhandsbesked innan samråd	Ja	Nej
			X		✓	
3. Öka medvetenhet				4. Flera kanaler		

	Staten genomförde aktiviteter som syftade till att öka medvetande	Ja	Nej	4a. Samråd online:	Ja	Nej	
			X		✓		
	5. Dokumentation och feedback	Sammanfattning av kommentarer som gavs	Ja	Nej	4b. Samråd ansikte mot ansikte:	Ja	Nej
				X			X
Under	6. Regelbundna flerpartsforum						
	6a. Fanns ett forum?	Ja	Nej	6b. Träffades det regelbundet?	Ja	Nej	
Efter	7. Självutvärderingsrapport från regeringen						
	7a. Publicerades den årliga självutvärderingsrapporten?	Ja	Nej	7b. Finns rapporten tillgänglig på engelska och det administrativa språket?	Ja	Nej	
			X			X	
	7c. Två veckors offentlig kommentarsperiod gällande rapporten?	Ja	Nej	7d. Rapporten ger svar på viktiga IRM-rekommendationer?	Ja	Nej	
		X			X		

UD träffade tre departement (Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Kulturdepartementet) under utvecklingen av OGP-handlingsplanen men arrangerade inte några särskilda möten med civilsamhället för att diskutera det möjliga innehållet i handlingsplanen. Civilsamhällesorganisationer (CSO:er) rådfrågades via e-post med stöd från CONCORD Sverige, vilket är en plattform för 61 civilsamhällesorganisationer verksamma inom området utveckling.⁵ CONCORD Sverige skickade utkastet till handlingsplanen till medlemmar i dess arbetsgrupp för biståndsfrågor bestående av 15 CSO:er.⁶ Utkastet till handlingsplanen diskuterades inte vid något fysiskt möte, utan presenterades endast via e-post. Eftersom CONCORD till stor del fokuserar på internationell utveckling kan detta ha begränsat omfattningen på den expertis som tillhandahölls av civilsamhället.⁷

UD tillhandahöll inte några särskilda kriterier för hur kommentarerna skulle struktureras.⁸ CSO:erna hade omkring två veckor på sig att lämna synpunkter på utkastet,⁹ vilket kan betraktas vara en rimlig tidsperiod. CONCORD Sverige mottog synpunkter från fem organisationer, avidentifierade dessa organisationer och vidarebefordrade kommentarerna till UD via e-post.¹⁰ Dessa kommentarer har inte gjorts tillgängliga för allmänheten. IRM-forskaren kunde emellertid få tillgång till dessa kommentarer och fann att merparten av dem var meningsfulla och relevanta.¹¹ Givet det tematiska intresset bland CONCORD Sveriges medlemmar fokuserade kommentarer huvudsakligen på dialog och transparens i biståndsförvaltning. Exempelvis inkluderade kommentarer rekommendationen att staten skulle vara tydligare gällande vilka aktörer som bjuds in till samråd samt att samråd genomförs tidigt i beslutsprocessen. Övriga kommentarer beklagade att regeringen inte fortsätter sitt engagemang för svensk PGU i den nuvarande handlingsplanen. UD hävdar att vissa av dessa rekommendationer antogs, medan andra kan komma att införlivas i nästa handlingsplan.¹² IRM-forskarens intryck, baserat på hennes granskning av de CSO-kommentarer som CONCORD Sverige lade fram till UD,¹³ är att endast en mindre betydande kommentar antogs i den slutliga versionen av handlingsplanen.¹⁴

Under det första genomförandeåret hade Sverige ännu inte haft några OGP-specifika samråd under genomförandet av handlingsplanen.

3.4 Samråd under genomförande

Tabell 3.4: Nivå gällande offentligt inflytande

IRM har anpassat International Association for Public Participations (IAP2) "Spectrum of Participation" till OGP.¹⁵ Detta spektrum visar på den potentiella nivån för offentligt inflytande gällande innehållet i handlingsplanen. I OGP:s anda bör de flesta länder sträva efter att nå nivån "samarbeta".

Nivå gällande offentligt inflytande		Under utvecklingen av handlingsplanen	Under genomförandet av handlingsplanen
Öka inflytande	Staten överlämnade beslutsmakt till allmänheten.		
Samarbeta	Det fanns en upprepad dialog OCH allmänheten hjälpte till att sätta agendan.		
Involvera	Allmänheten kunde ge feedback om hur åtaganden övervägdes.		
Samråda	Allmänheten kunde ge input.	✓	
Informera	Regeringen gav allmänheten information om handlingsplanen		
Inget samråd	Inget samråd		✓

IRM forskaren kodade nivån på offentligt inflytande under utvecklingen av handlingsplanen såsom "samråda" eftersom OGP-samordnaren vid den aktuella tidpunkten (dvs. UD) gav ett antal CSO:er möjlighet att kommentera utkastet till handlingsplan (se tabell 3.4). Det är värt att notera att berörda aktörer och allmänheten inte hade möjlighet att lämna synpunkter på handlingsplanen eftersom regeringen inte tillhandhöll någon allmän tillgång till utkastet (exempelvis på sin webbplats).

Som en del av deras deltagande i OGP förbinder sig stater att identifiera ett forum för att möjliggöra regelbundna flerpartssamråd gällande genomförandet av OGP. Detta kan vara en befintlig eller ny mötesplats. I detta avsnitt sammanfattas denna information.

I skrivande stund (juni 2017) har Sverige ännu inte organiserat några OGP-specifika samråd under genomförandet av handlingsplanen. UD betonar dock att flera samråd om åtaganden i handlingsplanen har ägt rum i andra, icke-OGP-specifika, forum. Dessa forum fokuserar främst på effektivt bistånd och digitala tjänster, men inte under banderollen OGP. (Exempelvis ovan nämnda möte mellan UD och CSO:er gällande åtagande 3, "Gemensamma åtaganden mellan svenska CSO:er och Utrikesdepartementet", som¹⁶ antogs av regeringen i juli 2015¹⁷). Under dessa möten diskuterades dock inga specifika aktiviteter relaterade till OGP-åtaganden, så det fanns ingen riktig möjlighet för berörda parter att lämna synpunkter på genomförandet av handlingsplanen. Dessutom behandlades inte alla aktiviteter relaterade till handlingsplanen i samråden i icke-OGP-specifika forum. Dessa forum, med deras nuvarande verksamhetsmodeller, är inte ansvariga för att övervaka OGP-åtaganden.

3.5 Självutvärdering

OGP:s Articles of Governance kräver att deltagande länder publicerar en självutvärderingsrapport inom tre månader efter det första genomförandeåret. Självutvärderingsrapporten skall göras tillgänglig för kommentarer från allmänheten under en tvåveckorsperiod. I detta avsnitt bedöms efterlevnaden av dessa krav samt kvaliteten på rapporten.

Sverige publicerade inte någon självutvärderingsrapport vid förra årets deadline. IRM-forskaren har kontaktat UD gällande information angående ett utkast till rapporten samt vid en senare tidpunkt Finansministeriet om när den slutliga versionen kommer att finnas tillgänglig, men har inte fått någon information utöver att regeringen är medveten om att en sådan rapport bör färdigställas. Av denna anledning utfärdade OGP en "procedurrelaterad" anmärkning.¹⁸ Om Sverige får en till sådan anmärkning nästa år kommer regeringen att vara tvungen att utveckla åtgärder i samverkan med OGP:s styrkommitté.

3.6 Svar på tidigare IRM-rekommendationer

Tabell 3.5: Tidigare centrala rekommendationer i IRM-rapporten

	Rekommendation	Behandlad?	Integrerad i nästa handlingsplan?
1	Bredda transparensgarantin utöver biståndsspecifika data till statliga transaktioner i allmänhet. Som ett första steg i denna riktning skulle Sverige kunna tillämpa IATI-standarder för data i åtminstone ett område som har nära anknytning till utvecklingsamarbete, såsom handel.	X	X
2	Tillämpa principerna för politiken för global utveckling (PGU) på regeringsbeslut gällande vapenexport genom att anta konkreta åtgärder som föreslås i avsnitt VII: "Allmänna rekommendationer".	X	X
3	Förbättra allmänhetens deltagande genom tidigare och djupare engagemang av medborgare och det civila samhället i beslutsfattandeprocesser, genom att implementera en medborgarfokuserad strategi för e-förvaltning samt genom att inkludera CSO:er i mottagarländer i beslutsfattande gällande biståndsstrategier och budgetar.	Delvis	Delvis i åtagande 4 ¹⁹
4	Tillämpa en systematisk metod för att offentliggöra data genom att utveckla en färdplan som fastställer vilka data som bör offentliggöras och när, samt genom att utforma en finansieringsmodell för gemensamma lösningar för statliga myndigheter.	X	X
5	Förbättra OGP-samrådsprocessen genom att utveckla formella mekanismer för dialog, involvera en bredare krets av intressenter samt förbättra insyn i samrådsprocessen.	X	X

Av de fem rekommendationer som beskrivs i tabell 3.5 behandlade och integrerade regeringen endast en (delvis) i den nuvarande handlingsplanen. Denna delvisa integrering äger rum via åtagande 4 gällande ett nytt format för dialog med civilsamhället, vilken därmed behandlar rekommendation 3 (dvs. förbättra medborgardeltagande genom att till högre grad involvera medborgare och civilsamhället i beslutsfattande). IRM-forskaren mottog ett skriftligt svar från UD som tog upp några åtgärder som har vidtagits utifrån ovanstående rekommendationer. UD:s svar sammanfattas i punktform nedan:²⁰

- Rekommendation 1: Regeringskansliet, med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) som genomförande myndighet, arbetar för att bredda omfattningen av transparensverktyg. För närvarande utvecklar Sida användningen av IATI-formatet för visualisering av klimatfinansieringsdata. Detta arbetet baseras på Openaid.se och kommer att slutföras under år 2020.
- Rekommendation 2: Aspekter i PGU tas under beaktning i bedömningar av svensk export av militär utrustning, bland annat genom (i) tillämpning av EU:s Gemensamma Ståndpunkt gällande kontroll av export av militär teknik och utrustning; (ii) stöd för kapacitetsutveckling vid Inspectorate of Strategic Products (ISP) med avseende på tillämpningen av hållbarhetsaspekter i kriterium åtta i EU:s Gemensamma Ståndpunkt; (iii) införandet av PGU-aspekten i en regeringsproposition gällande att uppdatera kontrollagstiftning för vapenexport samt flera moderniseringar av svenska riktlinjer för vapenexport, vilka för närvarande är under juridisk granskning; och (iv) att den största svenska branschföreningen, Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), kräver blivande medlemmar att underteckna och följa dess affärsetiska uppförandekod. Representanter för dessa företag genomgår även en särskild e-utbildning i antikorruption som har utvecklats gemensamt av SOFF och Försvarets materielverk (FMV).
- Rekommendation 5: En allmän mekanism för dialog med civilsamhället gällande utvecklingssamarbete finns i åtagande 3 i den nuvarande handlingsplanen ("Förbättrade möjligheter för dialog och insyn i biståndsgenomförande och biståndsstyrning"). Denna mekanism kan potentiellt fokusera på transparensfrågor samt inkludera OGP-specifika samråd.

¹ Sverige inledde sitt formella deltagande i OGP i september 2011 när biståndsminister Gunilla Carlsson uttalade Sveriges avsikt att delta i initiativet genom en avsiktsförklaring.

² Frank Svensson (Utrikesdepartementet), intervju med IRM-forskaren, 15 juni 2017; Magnus Enzell (Finansdepartementet), intervju med IRM-forskaren, 4 aug. 2017.

³ Svensson, intervju.

⁴ Svensson, intervju; Enzell, intervju.

⁵ CONCORD Sverige är en gren av European NGO Confederation for Relief and Development (CONCORD) med 61 svenska CSO-medlemmar. CONCORD Sveriges uppdrag är att tillhandahålla information och bedriva opinionsbildning gällande EU:s utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik, med ett fokus på fattigdomsbekämpning.

⁶ Peter Sörbom (CONCORD Sverige), intervju med IRM-forskaren, 22 sept. 2017.

⁷ Det bör framhållas att det finns relevanta svenska röster från civilsamhället utöver CSO:er, såsom privata aktörer och individer som inte instämmer med utgiftsnivån för utvecklingsbistånd.

⁸ Frank Svensson (Utrikesdepartementet), e-post till IRM-forskaren, 30 aug. 2017.

⁹ Peter Sörbom (CONCORD Sverige), intervju med IRM-forskaren, 22 sept. 2017.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Kommentarer gjordes tillgängliga för IRM-forskaren av Peter Sörbom. Sörbom, intervju; Svensson, e-post.

¹² Frank Svensson (Utrikesdepartementet), intervju med IRM-forskaren, 15 juni 2017.

¹³ Sörbom, intervju.

¹⁴ Den kommentar som tydligt inkluderades i UD:s handlingsplan handlar om rekommendationen att tydligt referera till "den möjliggörande miljön och det krympande utrymmet" för CSO:er och föreslog att Sverige förbinder sig att arbeta med detta område internationellt.

¹⁵ "IAP2's Public Participation Spectrum" (IAP2 International Federation, 2014), http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

¹⁶ Vid ett möte den 13 februari 2017 deltog höga tjänstemän i ett forum gällande de Gemensamma Åtagandena, inklusive ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat, Isabella Lövin. CSO:er kunde ställa frågor och några av dem presenterade sitt arbete gällande de Gemensamma Åtagandena. Flera CSO:er uppgav att detta forum var värdefullt. ("Minnesanteckningar, arbetsgruppen för Gemensamma Åtaganden, GÅ" (16 mars 2017), http://www.regeringen.se/49b881/contentassets/5c5ec6059051492099de6372662fdc05/gemensamma-20170316_minnesanteckningar-arbetsgrupp-for-ga.pdf). Samtidigt betonade några företrädare för civilsamhället att de Gemensamma Åtagandena var relativt okända bland många CSO:er och att en del deltagare därför var oförberedda när de anlände till forumet. (Ibid.)

¹⁷ UD har en lista över 78 CSO:er, mestadels professionella icke-statliga organisationer från olika sektorer, som bjöds in att delta i ramverket för de Gemensamma Åtagandena, samt 18 CSO:er som är formella medlemmar, vilket innebär att de åtar sig att aktivt delta i utvecklingen och genomförandet av de Gemensamma Åtagandena. De Gemensamma Åtagandena har en arbetsgrupp bestående av regeringen och företrädare för civilsamhället, vilken sammanträder i Stockholm 3–4 gånger om året. Det senaste arbetsmötet var tänkt att äga rum i juni 2017, men hade ännu inte ägt rum vid fastställandet av denna rapport (juni-oktober 2017). Mötesanteckningarna publiceras på regeringens webbplats. Regeringens webbplats som sammanfattar processen och innehåller länkar till relevanta dokument finns på: <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/05/Regeringens-och-svenska-civilsamhallesorganisationers-gemensamma-ataganden-for-starkt-dialog-och-samverkan-inom-utvecklingssamarbetet/>.

¹⁸ "Sweden 2017 Late SAR Letter – February 2018" (OGP, 2018), <https://www.opengovpartnership.org/documents/sweden-2017-late-sar-letter-february-2018>.

¹⁹ Åtagande 4, gällande det nya formatet för dialog med civilsamhället i den nuvarande handlingsplanen, behandlar rekommendationen att öka deltagande från allmänheten genom att tillåta ett tidigt och djupare engagemang från medborgare och civilsamhället i beslutsprocesser.

²⁰ Svensson, e-post.

IV. Åtaganden

Alla stater som deltar i OGP utvecklar OGP-handlingsplaner som innefattar konkreta åtaganden under en tvåårsperiod. Regeringar påbörjar sina OGP-handlingsplaner genom att dela befintliga insatser relaterade till öppen förvaltning, inklusive specifika strategier och pågående program.

Åtaganden bör vara anpassade till varje lands unika förutsättningar och utmaningar. OGP-åtaganden bör även vara relevanta i förhållande till de OGP-värden som anges i OGP Articles of Governance och Open Government Declaration och som har undertecknats av alla länder som deltar i OGP.¹

Hur ser ett bra åtagande ut?

Utifrån insikten att åtaganden för att uppnå öppen förvaltning ofta innebär en flerårig process bör regeringar när så är möjligt införliva tidsramar och riktmärken i sina åtaganden som anger vad som ska uppnås varje år. Denna rapport beskriver de åtaganden Sverige inkluderade i sin handlingsplan och analyserar det första genomförandeåret.

De indikatorer som IRM använder sig av för att utvärdera åtaganden är de följande:

- **Specificitet:** Denna variabel bedömer graden av specificitet och mätbarhet i förhållande till varje åtagande. Alternativen är:
 - **Hög:** Språket i åtagandet tillhandahåller tydliga, kontrollerbara och mätbara delmål för att uppnå målet för åtagandet.
 - **Medel:** Språket i åtagandet beskriver aktiviteter som är objektivt kontrollerbara och omfattar resultat, men dessa resultat är inte tydligt mätbara eller relevanta för att uppnå målet för åtagandet.
 - **Låg:** Språket i åtagandet beskriver aktiviteter som kan sägas vara kontrollerbara men som kräver en viss tolkning av läsaren för att identifiera vad aktiviteten syftar till att åstadkomma samt avgöra vad resultaten borde vara.
 - **Ingen:** Språket i åtagandet innehåller ingen mätbar aktivitet, inget resultat eller några milstolpar.
- **Relevans:** Denna variabel utvärderar åtagandets betydelse i förhållande till OGP-värden. Baserat på en noggrann läsning av den åtagandetext som anges i handlingsplanen är de vägledande frågorna för att avgöra graden av relevans:
 - **Tillgång till information:** Kommer regeringen att lämna ut mer information eller förbättra kvaliteten på den information som lämnas ut till allmänheten?
 - **Medborgardeltagande:** Kommer regeringen att skapa eller förbättra möjligheterna eller förmågan hos allmänheten att ge råd eller påverka beslut?
 - **Offentlig ansvarsskyldighet:** Kommer regeringen att skapa eller förbättra möjligheterna att hålla tjänstemän till svars för sina handlingar?
 - **Teknik och innovation för transparens och ansvarsskyldighet:** Kommer teknisk innovation att användas tillsammans med någon av de andra tre OGP-värdena för att främja antingen transparens eller ansvarsskyldighet?²
- **Potentiell effekt:** Denna variabel bedömer den *potentiella effekten* av åtagandet om den genomförs såsom angivet. IRM-forskaren använder texten från handlingsplanen för att:

- Identifiera det sociala, ekonomiska, politiska, eller miljörelaterade problemet
- Fastställa status quo när handlingsplanen påbörjas
- Bedöma i vilken utsträckning åtagandet, om det skulle genomföras, påverkar utförande och angriper problemet.
- **Stjärnmärkta åtaganden** anses vara föredömliga OGP-åtaganden. För att få en stjärna måste ett åtagande uppfylla antal kriterier:
 - Stjärnmärkta åtaganden kommer att anges som "medel" eller "hög" vad gäller specificitet. Ett åtagande måste presentera klart definierade aktiviteter och åtgärder för att kunna göra en bedömning beträffande dess potentiella effekt.
 - Språket i åtagandet bör klargöra dess relevans i förhållande till att öppna upp förvaltningen. Det måste specifikt omfatta minst ett av OGP:s värden gällande tillgång till information, medborgardeltagande eller offentlig ansvarsskyldighet.
 - Åtagandet skulle ha en "omvälvande" potentiell effekt om det genomfördes i helhet.³
 - Regeringen måste göra betydande framsteg gällande detta åtagande under genomförandeperioden för handlingsplanen och därmed få en utvärdering i form av "väsentligen" eller "fullständigt" genomfört.

Utifrån dessa kriterier innehöll Sveriges handlingsplan ett stjärnmärkt åtagande, nämligen:

- Genomförandeprogram: Digitalt först

Slutligen presenterar tabellerna i detta avsnitt ett utdrag från den stora mängd data som IRM samlar in under sin rapporteringsprocess. För det fullständiga datasetet för Sverige och alla länder som deltar i OGP, se OGP Explorer.⁴

Allmän översikt gällande åtaganden

Sveriges handlingsplan innehåller fyra åtaganden. Åtaganden 1 och 2 fokuserar på e-förvaltning och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, två områden som är nära besläktade. Både dessa åtaganden faller under Finansdepartementets mandat, som även är den verkställande institutionen. Åtagande 3 fokuserar på utvecklingsbistånd och genomförs av Utrikesdepartementet. Åtagande 4 handlar om en förbättrad dialog med civilsamhället i vidare mening och omfattar alla områden där CSO:er är verksamma i Sverige.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance" (OGP, juni 2012 (uppdaterad mars 2014 och april 2015)), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² IRM Procedures Manual. Tillgänglig på: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx.

³ Den internationella expertpanelen ändrade detta kriterium 2015. För mer information, besök: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

⁴ OGP Explorer: bit.ly/1KE2Wil.

★1. Genomförandeprogram: Digitalt först

Åtagandetext:

Det nuvarande programmet "Digitalt först" är utformat för att genomföra målen i regeringens strategi "Med medborgaren i centrum: Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning"¹ och är uppbyggt kring tre fokusområden: förvaltning, smarta lösningar och infrastruktur.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Förbättra styrning av aktiviteter gällande förvaltningen som helhet relaterade till öppen förvaltning. Detta inkluderar en ny enhet avsedd för e-förvaltning samt förbättrade ramverk för uppföljning och riktmärken.
- Specifika regeringsuppdrag till sju pilotmyndigheter i fyra sektorer som behöver extra styrning. Följande värdekedjor har valts ut att fokusera på: smartare planerings- och byggnadsprocesser, en smartare livsmedelskedja, smartare användning av miljöinformation och förenklat entreprenörskap. Dessa myndigheter är tvungna att arbeta med öppna data, datamognad och öppen innovation.
- Pilotmyndigheterna kallas till regeringens råd för digital omvandling av den offentliga sektorn. Rådet håller ett "öppet råd" en gång om året för att få råd från ledare inom digital förändring i civilsamhället samt från företag och medborgare.
- En överenskommelse har träffats med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att stärka samarbetet kring e-förvaltning och öppen förvaltning. Avtalet innehåller ett åtagande från SKL att utse pilotkommuner i de fyra utvalda sektorerna.
- Spontana aktiviteter i form av labbar, hackathons, teknologimässor och innovationsnav som växer fram utifrån Sveriges nuvarande digitala omvandling stöds av exempelvis Vinnova.

Observera att åtagandetexten har förkortats på grund av utrymme. För texten i helhet, se den svenska handlingsplanen 2016–2018:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/sweden-third-national-action-plan-2016-2018>.

Ansvarig institution: Finansdepartementet

Institutioner som tillhandahåller stöd: Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverket, Lantmäteriet, Boverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Tillväxtverket, Bolagsverket, Riksarkivet, eGovlab, Stockholms universitet, Sveriges Kommuner och Landsting.

Startdatum: 2015

Slutdatum: 2018

Översikt åtagande	Specificitet				Relevans i förhållande till OGP-värde				Potentiell effekt				I tid?	Slutförande			
	Ingen	Låg	Medel	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Offentlig ansvarsskyldighet	Innovation gällande transparens och	Ingen	Begränsad	Måttlig	Omvälvande		Inte påbörjad	Begränsat	Väsentligen	Slutförd



Redaktionell anmärkning: Detta åtagande såsom det är skrivet är tydligt relevant i förhållande till OGP-värden, har en omvälvande potentiell effekt och är väsentligen eller helt och hållet genomfört och kvalificerar därför för att räknas som ett stjärnmarkerat åtagande.

Bakgrund och mål

Sverige är ett avancerat land vad gäller e-förvaltning och den offentliga sektorn investerar varje år omkring 45 miljarder kronor (5,5 miljarder dollar) i informationsteknik (IT).² I internationella jämförelser rankas Sverige väldigt högt när det gäller internetanvändning, både vad gäller företag och privatpersoner. Den svenska förvaltningen halkar dock efter andra utvecklade ekonomier i användningen av digital teknik³ och "företagsledare anser att (Sverige) till viss del har förlorat fokus när det gäller den digitala agendan".⁴ Den svenska regeringen är medveten om den outnyttjade digitala potentialen i den offentliga sektorn.⁵ Sedan mitten av 1990-talet har regeringen tillsatt många utredningar, nämnder, utskott, delegationer, samarbetsprojekt och organisationer för att utveckla den svenska e-förvaltningen. Dessa frågor har dock inte behandlats till fullo.⁶ En rapport från Riksrevisionsverket 2016 visade att investeringar i e-förvaltning inte genererar tillräckligt värde i förhållande till kostnaderna och att det finns utrymme för en förbättring av digital förvaltning och samordning.⁷ Samma år betonade Ekonomistyrningsverket att övervakningen av den digitala utvecklingen i Sverige borde förbättras och att offentliga organisationer måste utveckla sin kompetens för att på ett effektivt sätt hantera den digitala omvandlingen.⁸

Enligt beskrivningen för detta åtagande i den svenska handlingsplanen: "Den största drivkraften för agendan gällande öppna data är den ekonomiska potentialen beträffande vidareutnyttjande eftersom Sverige redan är ett mycket öppet land med låg korruption. Utmaningen är att öka digital öppenhet utan att begränsa den långa och djupt rotade pappersbaserade traditionen gällande öppenhet." För att möta dessa utmaningar och möjligheter lanserade regeringen ett program för digital innovation inom den offentliga sektorn, "Digitalt först", som löper mellan 2015 och 2018.⁹ Syftet med programmet "Digitalt först", att göra Sverige världsledande när det gäller att använda potentialen i digitalisering,¹⁰ är mycket ambitiöst och kan ha en stark inverkan på lång sikt. IRM bedömde detta åtagande som att ha en potentiellt hög effekt då det både innebär en strategi som täcker all förvaltning, inklusive lokala myndigheter, samt prioriterar fyra centrala områden med stor påverkan. En särskilt viktig faktor är att den svenska digitaliseringsreformen berör alla myndigheter, både på nationell och lokal nivå, och genomförs i samarbete med kommuner och landsting.¹¹

Programmet "Digitalt först" står på tre pelare:¹²

- (i) Digital infrastruktur: Förbättra den nationella digitala infrastrukturen med åtgärder inriktade på tillgång till grundläggande data, standarder och nationella digitala tjänster.
- (ii) Smarta Sverige: Smartare och mer innovativa digitala tjänster. Regeringen har gett sju pilotmyndigheter inom fyra områden i uppdrag att arbeta med öppna data, datamognad och öppen innovation (se milstolpar 1.1 och 1.2).¹³
- (iii) Bättre styrning: Inrättandet av styrande organ till stöd för digitaliseringen. Ett forum för samordning, "Rådet för digitaliseringen av den offentliga sektorn", lanserades 2015¹⁴ (se milstolpar 1.3 och 1.4).¹⁵ Rådet består av representanter från statliga myndigheter, kommuner och landsting, inklusive

de pilotmyndigheter som nämns ovan. Dess uppgift är att diskutera strategiska frågor, identifiera utmaningar under genomförandet av regeringens åtagande gällande e-förvaltning samt föreslå riktade åtgärder.¹⁶ Rådet är inte ett beslutande organ, utan enbart rådgivande. Det syftar till att öka civilministerns kompetenser och hjälpa honom göra prioriteringar gällande digitaliseringen av den offentliga sektorn.¹⁷ Regeringen planerar även att skapa en särskild myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för digitaliseringen av den offentliga sektorn från och med mitten av 2018.¹⁸ Dessutom skapades en enhet fokuserad på digital förvaltning och genomförande av "Digitalt först" inom Finansdepartementet i maj 2016.¹⁹

De individuella aktiviteterna gällande "Digitalt först" som ingår i denna handlingsplan bidrar till ett större flerårigt program som omfattar många andra viktiga åtgärder, vilka beskrivs ovan. Utöver dess tydliga mål att förbättra tillgången till information torde åtagandet förbättra medborgardeltagande i utvecklingen av det öppna rådet (milstolpe 1.4), där programmet "Digitalt först" kan diskuteras med berörda parter.²⁰ Experter inom öppna data som intervjuades inför denna rapport beskriver programmet som en stor förbättring.²¹

Slutförande

Detta åtagande är i huvudsak slutfört och ofullständiga aktiviteter är på väg att genomföras till fullo under det andra genomförandeåret.

Alla pilotmyndigheter lämnade in sina första rapporter till regeringen den 1 augusti 2016. Enligt en sammanfattning av rapporterna som tillhandahålls av regeringen belyser rapporterna behovet av ett utvecklat samarbete mellan offentliga institutioner samt förbättrad samordning av nya initiativ. Rapporterna innehåller även strategier för pilotmyndigheternas framtida arbete, med ett fokus på att främja innovation, göra information tillgänglig samt utveckla datastandarder.²² Uppföljningen av pilotmyndigheternas slutrapporter hade inte påbörjats under det första genomförandeåret. Dessa rapporter ska dock inte vara klara förrän 2018 och kommer att utvärderas i den andra årsrapporten.

Rapporteringen från rådet för digitalisering av den offentliga sektorn pågår kontinuerligt och väntas fortsätta under det andra genomförandeåret av handlingsplanen. Allt som allt har rådet sammanträtt fem gånger sedan det lanserades hösten 2015.²³ Två möten ägde rum under utvärderingen av OGP-handlingsplanen.²⁴ Det första ägde rum i november 2016, under DigiGov-konferensen, och tog upp resultaten från det öppna rådet (se milstolpe 1.4). Det andra ägde rum i maj 2017, där ledamöterna i rådet diskuterade regeringens beställda rapport om effektiv förvaltning av digitala tjänster, ett förslag om att konsolidera ansvar för frågor i ett enda organ²⁵ samt en gemensam målsättning för utvecklingen av den digitala infrastrukturen.²⁶

Regeringen höll även ett offentligt samråd (en så kallad "remiss")²⁷ i juni 2017²⁸ angående förslagen i ovannämnda rapport om ett nytt statligt organ som ska samordna arbetet med digitalisering. Svarefrekvensen var mycket hög: av de 121 organisationer som bjöds in att svara på remissen svarade 107. Detta tyder på att de inblandade ser på detta som en viktig fråga. Alla remissvar publicerades öppet på regeringens webbplats och Finansdepartementet håller för närvarande på att förbereda en sammanfattande rapport.²⁹

Ett öppet råd hölls i november 2016 vid den årliga DigiGov-konferensen "Toppledarforum för ett smartare Sverige".³⁰ Det öppna rådet fokuserade på medborgarinriktad utveckling och ägde rum i ett workshopformat, där mindre grupper

gav feedback på de åtgärder som planerades av "Digitalt först". Denna feedback diskuterades sedan i det ordinarie mötet för rådet för digitalisering av den offentliga sektorn, vilket också ägde rum under DigiGov-forumet under civilministerns ordförandeskap. Merparten av de 300–400 deltagarna i DigiGov representerade myndigheter och kommuner, men experter och ledande forskare och aktörer från den akademiska världen och den privata sektorn deltog också.³¹ Det öppna rådets verksamhet slutfördes inte till fullo under det första genomförandeåret, utan anses som pågående där slutförande förväntas äga rum vid utgången av handlingsplanens genomförandeperiod (2018).

Tidiga resultat

Än så länge har programmet inte uppvisat så många påtagliga resultat, vilket inte är förvånande med tanke på den tid som krävs för att samordna hundratals offentliga myndigheter och organ, både på nationell och lokal nivå.³²

Pilotrapporterna (milstolpar 1.1 och 1.2) är endast ett första steg mot att instifta "Digitalt först". En av rapporterna som har analyserats av IRM-forskaren presenterar generella beskrivningar av de processer och aktörer som är inblandade och ger några exempel på de typer av insatser som kan genomföras, men saknar specificitet gällande vad som ska göras och hur. Denna specificitet kommer att beslutas i nästa steg i processen för att sedan genomföras tillsammans med berörda aktörer inom varje område.³³ De uppdrag som pilotmyndigheterna fick inom ramen för "Digitalt först" har dock redan haft en viss effekt enligt en expert på öppna data som har intervjuats av IRM-forskaren.³⁴ Pilotmyndigheterna visar nu vägen för andra offentliga myndigheter och samarbetet mellan myndigheter har blivit en av de viktigaste drivkrafterna i reformprocessen.³⁵ För vissa myndigheter, såsom Naturvårdsverket, har uppgiften blivit en drivkraft för förändring och ett incitament att utvidga samarbetet med andra myndigheter.³⁶ Lantmäteriet har också gjort stora framsteg,³⁷ vilket bekräftas av dess offentliggörande av en betydande mängd av öppna data.³⁸ Från och med 1 september 2017 kommer det att bli enklare att använda myndighetens öppna geografiska data, offentliggjord enligt CC0-licensen³⁹ (innebär att alla rättigheter upphävs),⁴⁰ vilket i sin tur förväntas generera samhällsnytta.⁴¹

Vad gäller tidiga resultat i förhållande till ökat medborgardeltagande är det värt att notera att pilotmyndigheterna försöker involvera berörda parter och vanliga medborgare i genomförandet av "Digitalt först". Pilotmyndigheterna har genomfört samråd med berörda parter och flera av dessa har varit öppna för allmänheten, exempelvis via webbseminarier. Myndigheterna tillhandahåller även en särskild e-postadress på webbplatser för "Digitalt först" samt publicerar nyhetsbrev om hur programmet fortskrider.⁴²

Även om pilotmyndigheterna försöker involvera berörda parter i genomförandet av "Digitalt först", uttryckte en av de experter som intervjuades av IRM-forskaren sin oro över den toppstyrda tendensen i programmet med ett fokus på ökad effektivitet och minimerade kostnader, samtidigt som medborgarnas behov och efterfrågan kan hamna i skuggan.⁴³

Nästa steg

IRM-forskaren drar slutsatsen att detta åtagande bör fortsätta i nästa OGP-handlingsplan med tanke på dess ambition, betydelse och omfattning. Före initiativet "Digitalt först" saknade styrningen av digitaliseringen av offentlig sektor enhetlighet och samordning, och myndigheterna hade små incitament att samarbeta för att utveckla standardiserade system och tjänster.⁴⁴ Efter en analys av dokumentation och samråd med experter drar IRM-forskaren slutsatsen att en ny handlingsplan bör innehålla en tydlig övergripande strategi med konkreta mål och indikatorer i syfte att

förstärka och utveckla digitaliseringen av den offentliga sektorn. IRM-forskaren håller även med de experter som intervjuades, vilka betonade att programmet "Digitalt först" bör ha som mål att ha starkare befogenheter gällande öppna data.⁴⁵

När det gäller nästa steg i processen instämmer IRM-forskaren med följande förslag från intervjuade intressenter:

- **Skapa en ny myndighet och ge den adekvata resurser:** Regeringen bör skapa en ny myndighet med övergripande ansvar för digitaliseringen av den offentliga sektorn, såsom föreslås i detta åtagande. Dessa typer av (permanent) myndigheter är redan verksamma i andra nordiska länder som har kommit längre när det gäller digitaliseringen av den offentliga sektorn.⁴⁶ IRM-forskaren instämmer med flera intressenter⁴⁷ att den nya myndigheten bör tilldelas adekvata resurser, i synnerhet personal, för att fullgöra sitt uppdrag.⁴⁸
- **Utvidga mandat till fler myndigheter⁴⁹ och utveckla modeller för gemensamma finansieringslösningar:** För att kunna visa upp gemensamma resultat behöver den nya myndigheten och relevanta myndigheter hållbara, långsiktiga finansieringslösningar,⁵⁰ inklusive utvecklingsresurser och medel för att täcka kostnader (exempelvis för gemensamma licenser).⁵¹ IRM-forskaren gjorde en liknande rekommendation i föregående IRM-rapport.⁵² Flera berörda parter betonar att vissa av pilotmyndigheterna behöver mer pengar för att göra framsteg,⁵³ och en ny akademisk rapport bekräftar att en förutsättning för öppnandet av geografiska data (en av de mest efterfrågade typerna av data) är att ta bort användaravgifter och istället anslå ytterligare statliga medel motsvarande omkring 130 miljoner kronor om året till myndigheten i fråga.⁵⁴
- **Utveckla utvärderingsindikatorer:**⁵⁵ Regeringen bör utveckla effektiva indikatorer för att utvärdera framsteg inom arbete med digitalisering och i synnerhet mäta: (i) användarperspektivet (t.ex. utvärdera "användarresor" mellan offentliga tjänster), inklusive av kategorier av personer med begränsad eller ingen digital kompetens;⁵⁶ (ii) i vilken utsträckning olika myndigheter använder digitalisering; och (iii) den innovativa potentialen i offentliga organ.⁵⁷
- **Rapportera i ett öppet dataformat:** Åtagandet pekar även på behovet att övervaka digitaliseringsprocessen. För att dessa övervakningsbehov ska stämma överens med OGP-värden bör regeringen offentliggöra kostnaderna för digitaliseringen i form av öppna data. Detta skulle skapa större öppenhet, legitimitet och en bättre förståelse för offentligt digitaliseringsarbete.⁵⁸ IRM-forskaren gjorde en relaterad rekommendation i föregående IRM-rapport.⁵⁹
- **Prioritera skydd av personuppgifter:** Digitaliseringen medför risker för skydd av personuppgifter. För att prioritera dataskydd bör den nya myndigheten uppmuntra skapandet av uppförandekoder enligt Dataskyddsförordningen inom e-förvaltningen samt samarbeta med Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Post- och Telestyrelsen för att underlätta myndigheternas arbete med informationssäkerhet samt säkerställa en enhetlig hantering av dataskydd och personlig integritet.⁶⁰
- **Digital inkludering:** En intervjuad expert rekommenderade att programmet "Digitalt först" tar hänsyn till personer som är exkluderade från internet,⁶¹ vilket för närvarande är sju procent av Sveriges befolkning.⁶² Detta behov av riktade åtgärder och kontinuerlig kapacitetsutveckling för att säkerställa allas deltagande i ett digitalt

samhälle, i synnerhet äldre och lågutbildade personer, framgår också i en rapport från Digitaliseringskommissionen.⁶³

Under det öppna rådet (milstolpe 1.4) föreslog en del deltagare även det följande gällande det framtida genomförandet av programmet "Digitalt först".⁶⁴

- Ett tydligt fokus samt erbjuda starka incitament för öppet samarbete.
- Förbättrat samarbete och konkreta partnerskap som bygger på att gemensamma digitala plattformar och öppna data är viktiga framgångsfaktorer.
- Juridiska och budgetrelaterade hinder för samarbete på alla nivåer måste identifieras och undanröjas.
- Nationella ramverk i form av gemensamma standarder och tjänster är viktiga komponenter när det gäller att möjliggöra ett ökat samarbete.
- Öppenhet, transparens och samskapande med användare är nödvändigt för att skapa förtroende och innovation.

Dessutom har flera av de intressenter som intervjuades av IRM-forskare påpekat att Finansdepartementet skulle kunna göra nästa öppna råd (milstolpe 1.4) mer resultatnriktat och engagera potentiella utvecklare, användare och mellanchefer i offentliga myndigheter, såväl som använda mer experimentella hackathonmetoder under rådet.⁶⁵ Departementet bör även tydligt meddela deltagarna hur resultaten från det öppna rådet kommer att bli en del av beslutsprocessen.⁶⁶

¹ Länk till e-förvaltningsstrategin: "Med medborgaren i centrum: Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning" Diarienummer:

N2012.37, <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2012/12/n2012.37>.

² Ardan Shekarabi (civilminister), "Digitaliseringen av offentlig sektor ska nu snabbas på" *DN debatt* (Regeringskansliet, 2 dec. 2016), <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/12/digitaliseringen-av-offentlig-sektor-ska-nu-snabbas-pa/>.

³ Vad gäller sammanlagd ranking ligger Sverige på tredje plats i Network Readiness Index 2016. Sverige rankas dock sämre gällande statlig beredskap – "statlig användning" (23:e plats) och "statlig IKT-vision" (20:e plats). *Global Information Technology Report 2016* (World Economic Forum, 6 juli 2016), www.weforum.org/gitr.

⁴ Ibid.; Webbplats för Sverige: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=SWE>.

⁵ "Ett program för digital förnyelse av det offentliga Sverige" (Näringsdepartementet, 28 apr. 2016), <http://www.naringsbloggen.se/digitalt-forst/2016/04/28/ett-program-for-digital-fornyelse-av-det-offentliga-sverige/>.

⁶ Lilian Klasson (VD på Stratvise, ett ledarskapsnätverk i Sverige), "Tänk om när det gäller Digitaliseringsmyndigheten – satsa på nationell samverkan!" (IDG, 30 maj 2017), <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.683443/tank-om-digitaliseringsmyndigheten>; "Riksrevisionens granskning av den offentliga förvaltningens digitalisering. Riksrevisionen" RiR 2016:14 (Riksrevisionen, 2016),

http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/24636/RiR_2016_14_DIGITALISERING_ANPASSAD.pdf.

⁷ Riksrevisionen, "Riksrevisionens" RiR 2016:14.

⁸ "Kommunikationer" regeringens förslag till statsbudget för 2017 till riksdagen som lämnades till riksdagen 20 sept. 2016 (prop. 2016/17:1 UTGIFTSOMRÅDE 22) 100 102, <http://www.regeringen.se/4a6638/contentassets/e926a751d9eb4c978c4d892c659ebc8e/utgiftsomrade-22-kommunikationer>.

⁹ "Digitalt först" (ESV, 19 dec, 2017), <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/digitalisering/digitalt-forst/>.

¹⁰ "Mål för digitaliseringspolitik" (Regeringskansliet, 2 nov. 2017), <http://www.regeringen.se/regeringspolitik/it-politik/mal-for-it-politik/>.

¹¹ Shekarabi, "Digitaliseringen av offentlig sektor".

¹² <http://www.naringsbloggen.se/digitalt-forst/2016/04/28/ett-program-for-digital-fornyelse-av-det-offentliga-sverige/>

¹³ Mehmet Kaplan, "Nu digitaliserar vi det offentliga Sverige" (Regeringskansliet, 29 okt. 2015), <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/10/nu-digitaliserar-vi-det-offentliga-sverige/>.

¹⁴ Rådet för digitalisering av den offentliga sektorn lanserades 29 oktober 2015.

¹⁵ Kaplan, "Nu digitaliserar vi".

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Magnus Enzell (Finansdepartementet), intervju med IRM-forskaren, 4 aug. 2017.

¹⁸ Enzell, intervju; "Regeringen utreder hur digitaliseringen i den offentliga sektorn kan stärkas genom att samla ansvaret hos en myndighet" (Regeringskansliet, 2 dec. 2016), <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/12/regeringen-utreder-hur-digitaliseringen-i-den-offentliga-sektorn-kan-starkas-genom-att-samla-ansvaret-hos-en-myndighet/>; "Delbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster" *delrapport gällande utredningen om samordning av nationella digitala tjänster* (Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, 2017), <http://www.regeringen.se/4948a6/contentassets/b1285825f50548eb83e23667b5130bc2/digitalforvaltning-nu-sou-201723>.

¹⁹ Enzell, intervju.

²⁰ Notera att milstolpe 1.3 inte är relaterad till något OGP-värde.

²¹ Björn Hagström (Hagström Consulting AB), intervju med IRM-forskaren, 23 aug. 2017; Angela Yong, intervju med IRM-forskaren, 30 aug. 2017.

²² "Kommunikationer" (2016), 100–102.

²³ Rådet har sammanträtt fem gånger sedan det lanserades hösten 2015. De tre senaste mötena är dokumenterade på Finansdepartementets blogg: 3 maj 2016 om öppna data och främjande av datadriven innovation (<http://digitaltforst.se/rad-for-digitalisering-av-det-offentliga-sverige-denna-gang-om-oppna-data>), 29–30 nov. 2016, under 2016 års DigiGov-konferens, där resultaten från det öppna rådet (hölls också på DigiGov) diskuterades <http://digitaltforst.se/lyckat-toppledarforum-och-oppet-rad-genomfordes-pa-digigov-29-30-november>) samt 10 maj 2017 (<http://digitaltforst.se/delbetankandet-digitalforvaltning-nu-pa-agendan-under-dagens-radsmote>).

²⁴ 1 juli 2016–30 juni 2017.

²⁵ Delrapporten gällande konsolideringen av ansvar för digitaliseringen av den offentliga sektorn offentliggjordes den 15 mars 2017 och slutrapporten väntas den 31 december 2017. "Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning" referens till utredningen (N 2016:01); "Regeringen utreder hur digitaliseringen i den offentliga sektorn kan stärkas genom att samla ansvaret hos en myndighet" (Regeringskansliet, 2 dec. 2016), <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/12/regeringen-utreder-hur-digitaliseringen-i-den-offentliga-sektorn-kan-starkas-genom-att-samla-ansvaret-hos-en-myndighet/>.

²⁶ Alexander Wall, "Delbetänkandet digitalforvaltning.nu på agendan under gårdagens rådsmöte" (Stockholm: Digitalt först, 11 maj 2017), <http://digitaltforst.se/delbetankandet-digitalforvaltning-nu-pa-agendan-under-dagens-radsmote/>.

²⁷ Remiss innebär att regeringen skickar ut utredningsrapporten till berörda myndigheter, kommuner och berörda parter på remiss för att inhämta synpunkter från de berörda parterna samt för att se om det finns stöd för utredningens förslag. Allmänheten har också rätt att yttra sig.

²⁸ Detta samråd avslutades 27 juni 2017.

²⁹ "Referens från SOU 2017:23" *Diarienummer: Fi2017 / 01289 / DF* (Regeringskansliet, 10 okt. 2017), <http://www.regeringen.se/remisser/2017/03/remiss-av-sou-201723-digitalforvaltning-nu/>.

³⁰ DigiGov arrangeras av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samarbete med regeringen och är en plats för att diskutera samhällsutveckling baserad på digitalisering. DigiGovs webbplats: <http://digigov.se/>.

³¹ Enzell, intervju.

³² Det finns 290 kommuner och 20 landsting/regioner i Sverige. "Kommuner och landsting" (Sveriges Kommuner och Landsting, 21 dec. 2017), <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting.431.html>.

³³ "Digitalt först – smartare miljöinformation" (Naturvårdsverket, 7 maj 2018), <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Digitalt-forst-smartare-miljoinformation/#>.

³⁴ Hagström, intervju.

³⁵ Hagström, intervju; Yong, intervju.

³⁶ Hagström, intervju.

³⁷ Ibid.; Yong, intervju.

³⁸ Yong, intervju.

³⁹ En Creative Commons CC Zero License (cc-zero) är avsedd att vara ett "instiftande av public domain", det vill säga en avsägelse av alla rättigheter, inklusive rätten att identifieras som upphovsman. ("Creative Commons CC Zero License (cc-zero)" (Open Definition, 22 juli 2018), <http://opendefinition.org/licenses/cc-zero/>.) CC0 rekommenderas för närvarande av Free Software Foundation som den bästa metoden för att låta mjukvara bli en del av public domain. ("Various Licenses and Comments about Them" (Free Software Foundation, 27 juni 2018), <https://www.gnu.org/licenses/license-list.html>). CC0 används även av stora aktörer, såsom Open Street Map på Wikipedia.

⁴⁰ "Nu blir det enklare att använda Lantmäteriets öppna data" (Geoforum Sverige, 14 aug. 2017), <https://geoforum.se/nyheter/266-oppna-data/3173-nu-blir-det-enklare-att-anvaenda-lantmaeteriets-oppna-data>.

⁴¹ Yong, intervju.

-
- ⁴² Se "Digitalt först – smartare miljöinformation" (Naturvårdsverket).
- ⁴³ Serdar Temiz (KTH), intervju med IRM-forskaren, 25 aug. 2017.
- ⁴⁴ "Delbetänkande av Utredningen om effektiv", (Statens Offentliga Utredningar).
- ⁴⁵ Hagström, intervju; Temiz, intervju.
- ⁴⁶ "Delbetänkande av Utredningen om effektiv", (Statens Offentliga Utredningar).
- ⁴⁷ Per Blom och Anders Persson, "Snabbare digitaliseringen om vi tar efter grannländerna" (*Dagens samhälle*, 30 mars 2017), <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/snabbare-digitalisering-om-vi-tar-efter-grannlaenderna-32641>; Tillväxtverket (Tillväxtverket, 27 juni 2017) *svar på* "Delbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster" *delrapport gällande utredningen om samordningen av nationella digitala tjänster* (Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, 2017), <https://www.regeringen.se/4948a6/contentassets/b1285825f50548eb83e23667b5130bc2/digitalforvaltni> [ng.nu-sou-201723](https://www.regeringen.se/4948a6/contentassets/b1285825f50548eb83e23667b5130bc2/digitalforvaltni); Vinnova (Vinnova, 21 juni 2017) *svar på* "Delbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster" (Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, 2017), <http://www.regeringen.se/4948a6/contentassets/b1285825f50548eb83e23667b5130bc2/digitalforvaltni> [g.nu-sou-201723](http://www.regeringen.se/4948a6/contentassets/b1285825f50548eb83e23667b5130bc2/digitalforvaltni).
- ⁴⁸ De 34 heltidstjänster för den nya myndigheten som föreslås av regeringens utredning är troligtvis alltför lite med tanke på att liknande myndigheter i Norge och Danmark har 200–300 heltidstjänster. "Delbetänkande av Utredningen om effektiv" (2017).
- ⁴⁹ Hagström, intervju.
- ⁵⁰ "Riksrevisionens granskning av den offentliga förvaltningens digitalisering" Riksrevisionen (RiR 2016:14) (Riksrevisionen, 21 juni 2016), http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/24636/RiR_2016_14_DIGITALISERING_ANPASSAD.pdf.
- ⁵¹ Statskontoret (Statskontoret, 20 juni 2017) *svar på* "Delbetänkande av Utredningen om effektiv", 2017.
- ⁵² Se "Fem 'smarta' rekommendationer" i den tidigare rapporten, rekommendation 4: "Tillämpa en systematisk metod för att offentliggöra data genom att utveckla en färdplan som fastställer vilka data som bör offentliggöras och när, samt genom att utforma en finansieringsmodell för gemensamma lösningar för statliga myndigheter" i "Mekanism för oberoende rapportering (IRM) Sverige lägesrapport 2014–2015" (Washington DC: OGP, 2015) 5, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sweden_Eng_14-15_0.pdf.
- ⁵³ Hagström, intervju; "Nu blir det enklare att använda Lantmäteriets", 14 aug. 2017.
- ⁵⁴ Rapporten framhåller även att öppna geografiska data skulle resultera i direkta sociala fördelar motsvarande åtminstone omkring 200 miljoner kronor. Dessutom hänvisar den till en undersökning från EU-kommissionen som hävdar att geodata är den mest värdefulla datakällan att öppna upp och göra fritt tillgänglig. (Erik Lakomaa, "Socioeconomic effect of open geodata" *SSE Working Paper Series in Economic History No. 2016:3* (Institute for Economic and Business History Research, Institutionen för marknadsföring och strategi, Handelshögskolan, 2016).) Geodata är tydligen även en av de mest efterfrågade datatyperna från den svenska IT-sektorn. ("Nu blir det enklare att använda Lantmäteriets", 14 aug. 2017.)
- ⁵⁵ Utredningsrapporten påpekar behovet av att säkerställa att offentliga aktörer regelbundet rapporterar till regeringen om de åtgärder de har vidtagit för att säkerställa digital tillgång till information och tjänster. "Delbetänkande av Utredningen om effektiv", 2017.
- ⁵⁶ Detta är ett tillägg som har identifierats av IRM-forskaren.
- ⁵⁷ Vinnova, 21 juni 2017, *svar*.
- ⁵⁸ Ibid.
- ⁵⁹ Se "Fem 'smarta' rekommendationer" i den tidigare rapporten, rekommendation 1: "Bredda transparensgarantin utöver biståndsspecifika data till statliga transaktioner i allmänhet. Som ett första steg i denna riktning skulle Sverige kunna tillämpa IATI-standarder för data i åtminstone ett område ..." Observera att IATI-standarderna är en standard för öppna data. "Oberoende mekanism för rapportering (IRM) Sverige lägesrapport 2014–2015" (2015) 5.
- ⁶⁰ "Delbetänkande av Utredningen om effektiv", 2017; Internetstiftelsen i Sverige (19 juni 2017) *svar på* "Delbetänkande av Utredningen om effektiv", 2017.
- ⁶¹ Temiz, intervju.
- ⁶² 630 000 personer i Sverige använder inte internet. *Svenskarna och internet 2016* (Internetstiftelsen i Sverige, 2016), https://www.iis.se/docs/Svenskarna_och_internet_2016.pdf.
- ⁶³ "Gör Sverige i framtiden – digital kompetens" ID-nummer: SOU 2015:28. (Näringsdepartementet, 2015), <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/03/sou-201528/>.
- ⁶⁴ Magnus Enzell, "Digigov 2017" (Stockholm: Digitalt först, 24 maj 2017) <http://digitaltforst.se/digigov-2017/>.
- ⁶⁵ Hagström, intervju; Yong, intervju.
- ⁶⁶ Hagström, intervju.

2. Öka tillgången till handlingar från offentlig förvaltning

Åtagandetext:

Offentlig information bör vara lätt att komma åt och vidareutnyttja. I synnerhet öppna data kan bidra till lösningar gällande morgondagens utmaningar. I slutändan kan detta leda till att entreprenörer och företag finner innovativa lösningar som skapar nya arbetstillfällen. Ett ökat vidareutnyttjande av offentliga data innebär större öppenhet och transparens. Det ökar även förutsättningarna att utveckla bättre eller nya tjänster till förmån för enskilda individer, företag och staten själv. Detta kan resultera i nya branscher och företag, vilket i sin tur resulterar i ökad sysselsättning. Ett enhetligt arbetssätt kan också leda till framtida kostnadsbesparingar för myndigheter och för staten som helhet. Målet är att öka tillgången till offentlig information. Aktuella initiativ beskrivs ovan. Sammanfattningsvis har Sverige tagit ytterligare ett steg för att främja öppna data.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Fortsätta att underlätta åtgärder för att främja myndigheters vidareutnyttjande av handlingar från offentlig förvaltning på olika nivåer.
- Stödja initiativ relaterade till projekt tillsammans med EU-kommissionen.
- Förbättra övergripande uppföljning och övervakning, inklusive att även fortsättningsvis systematiskt kräva att myndigheter rapporterar om sina insatser gällande vidareutnyttjande av handlingar från offentlig förvaltning.
- Underlätta och samordna myndighetsinformation i en gemensam portal och i enlighet med nationella riktlinjer.

Ansvarig institution: Finansdepartementet

Institutioner som tillhandahåller stöd: Riksarkivet, Statskontoret, Konkurrensverket, Lantmäteriet och Vinnova.

Startdatum: 2015

Slutdatum: 2019

Översikt åtagande	Specificitet				Relevans i förhållande till OGP-värde				Potentiell effekt				I tid?	Slutförande			
	Ingen	Låg	Medel	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Offentlig ansvarsskyldighet	Innovation gällande transparens och	Ingen	Begränsad	Måttlig	Omvälvande		Inte påbörjad	Begränsat	Väsentligen	Slutförd
2. Sammanlagt			✓		✓			✓		✓			Ja			✓	
2.1. Systematiska rapporter gällande myndigheters arbete med att publicera data och offentliga	✓				Oklart				✓				Ja	✓			

handlingar																
2.2. Deltar i EU-kommissionens arbete gällande DCAT-AP		✓			✓			✓	✓				Ja			✓
2.3. Utvärdering av vidareutnyttjande av data och offentliga handlingar av Statskontoret			✓		✓						✓		Ja			✓
2.4. Riksarkivet ska underlätta för myndigheter vad gäller publicering av data och offentliga handlingar			✓		✓						✓		Ja			✓

Bakgrund och mål

I förhållande till andra jämförbara länder har Sverige hamnat på efterkälken när det gäller offentliggörande av data samt vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (public sector information – PSI). Sverige har fallit i rankning i flera internationella index gällande öppna data. Open Data Barometer (2016) rankar Sverige på 14:e plats av 114 länder (ned från 3:e plats år 2013)¹ och Global Open Data Index (2016) rankar Sverige så lågt som 21:a plats (ned från 13:e år 2014). Det senare visar att Sverige allt som allt endast har 33 procent dataöppenhet² och att landet inte är öppet i 6 av 15 politikområden, inklusive viktiga områden såsom offentlig upphandling och offentliga utgifter.³ I en nyligen publicerad debattartikel krävde företrädare för både myndigheter och företag gemensamt att staten ska börja investera kraftigt i öppna data.⁴ Svenska myndigheter har generellt data av hög kvalitet och potentialen för vidareutnyttjande är därmed hög. Merparten av svenska offentliga organisationer har dock inte ens en webbsida med grundläggande PSI.⁵ En expert som intervjuades av IRM-forskaren betonar att de svenska myndigheterna inte har släppt tillräckligt med öppna data, i synnerhet inte högkvalitativa data. I avsaknad av en kritisk mängd data är det en utmaning att utveckla högkvalitativa tjänster och tillämpningar, vilket i sin tur begränsar antalet utvecklare som är intresserade av att använda sig av PSI.⁶

Det övergripande målet för detta åtagande är att hantera ovanstående utmaningar genom att öka tillgången till offentlig information. Enligt handlingsplanen kan detta leda till större öppenhet och transparens, bättre offentliga tjänster samt att skapa nya arbetstillfällen. De fyra milstolparna för åtagandet fokuserar på att underlätta och följa upp vidareutnyttjandet av PSI samt anpassning till EU:s normer gällande publicering av data. Alla dessa milstolpar fanns med i Sveriges föregående handlingsplan.⁷ För

närvarande har milstolparna begränsad inverkan, även om de lägger en grund för bättre tillgång till information under kommande år.

Åtagandet som helhet är relevant i förhållande till OGP-värden gällande tillgång till information samt teknik och innovation för transparens och ansvarsskyldighet. Tre av de fyra milstolparna (2.2, 2.3 och 2.4) torde förbättra möjligheterna för berörda parter att få information och att arbeta för ökad användning av PSI, medan en av dem (2.2) även använder sig av tekniska innovationer i samband med tillgång till mer standardiserad information för att främja transparens.⁸ Graden av specificitet gällande åtagandets aktiviteter varierar avsevärt, vilket har bidragit till en sammanlagd kodning såsom "medel" vad gäller specificitet (exempelvis är milstolpe 2.3, som fokuserar på utvärdering av vidareutnyttjande av data och offentliga handlingar av Statskontoret, mycket specifik, medan det inte är möjligt att mäta milstolpe 2.1, se nedan).

Milstolpe 2.1 "systematisk rapportering om myndigheters arbete med vidareutnyttjande av offentliga handlingar" är oklar vad gäller dess syften och potentiella effekt. Dess syfte förblir oklart trots intervjuer med statliga tjänstemän.⁹ Milstolpe 2.2 fokuserar på införande av applikationsprofilen DCAT för dataportaler, vilken är en specifikation baserad på Data Catalogue Vocabulary (DCAT) för att beskriva europeiska dataset från den offentliga sektorn.¹⁰ DCAT-AP tillhandahåller information om datakällor (dvs. metadata) som beskriver datakällans format, vem som är ansvarig för att publicera den och under vilka villkor data får användas. Den möjliggör att söka i portalen efter dataset och gör data från den offentliga sektorn mer sökbara över gränser och sektorer. Den nya tjänsten bör spela en viktig roll när det gäller att uppnå målen för den paneuropeiska dataportalen.¹¹

Milstolpe 2.3. "Utvärdering av vidareutnyttjande av data och offentliga handlingar av Statskontoret" utvärderar genomförandet av regeringens mandat att göra data tillgängliga för vidareutnyttjande av nationella och lokala myndigheter.¹² Milstolpe 2.4 fokuserar på Riksarkivets arbete med att stödja myndigheter som publicerar data och offentliga handlingar. I juni 2016 utsåg regeringen Riksarkivet som expertmyndighet gällande öppna data. Riksarkivet kommer att ge stöd till statliga myndigheter i deras arbete med att öppna upp information från den offentliga sektorn (PSI). Riksarkivet har i synnerhet mandat att:¹³

- samla in och publicera en förteckning över tillgänglig PSI från statliga myndigheter¹⁴
- uppmuntra statliga myndigheter att publicera öppna data enligt gemensamma riktlinjer
- hantera och utveckla den nationella portalen för öppna data, opnadata.se
- utveckla webbhandledningen vidareutnyttjande.se
- tillhandahålla stöd till personer som vill hitta offentliga data, inklusive förse dem med kontakter till berörda myndigheter

Detta regeringsuppdrag måste slutföras senast den 31 december 2018. En slutrapport förväntas den 31 januari 2019 och en delrapport förväntas lämnas in till regeringen senast den 1 september 2017.¹⁵

Slutförande

Detta åtagande håller sig till tidsplanen enligt de start- och slutdatum som anges i den svenska handlingsplanen.¹⁶ Den viktigaste milstolpen gäller regeringens uppdrag till Riksarkivet att underlätta myndigheters publicering av PSI (milstolpe 2.4). Detta uppdrag förväntas slutföras den 31 december 2018.¹⁷ Riksarkivet har påbörjat sitt regeringsuppdrag genom att studera situationen och diskutera med både

regeringen och externa intressenter om hur man på bästa sätt underlättar vidareutnyttjandet av PSI (milstolpe 2.4). Riksarkivet har fört många diskussioner, både online och ansikte mot ansikte, organiserat forum för offentliga institutioner samt presenterat bästa praxis. Framsteg i relation till detta uppdrag har varit lite långsamt men detta är rimligt med tanke på behovet av att finna en gemensam grund och en konsensus mellan statliga myndigheter vad gäller den rätta vägen framåt.¹⁸

Framförallt arrangerade Riksarkivet ett inledande seminarium den 3 maj 2017, där de presenterade sina mål och pågående arbete. Seminariet var en öppen diskussion med berörda parter. Omkring 80 företrädare för offentliga myndigheter och företag deltog.¹⁹ I juni 2017 publicerade Riksarkivet även en genomförbarhetsstudie om insamlingen och publiceringen av förteckningar över PSI.²⁰ Studien beskriver vilka typer av PSI-initiativ som genomförs på nationell och europeisk nivå samt ger förslag på hur Riksarkivet skulle kunna samla in och publicera PSI-förteckningar. Baserat på resultaten från studien håller Riksarkivet nu på att förbereda vägledning om hur man skapar och publicerar PSI-förteckningar i enlighet med metadataformatet DCAT-AP, med syfte att stödja en samordnad utveckling och publicering av förteckningar i Sverige. Under förberedelsearbetet med denna vägledning har Riksarkivet även rådfrågat olika typer av intressenter med hjälp av enkäter under perioden mars-juni 2017 och onlinesamråd under perioden juni-augusti 2017.²¹ Användarenkäterna samlade in åsikter gällande vidareutnyttjande av PSI från offentliga myndigheter²² samt från användare intresserade av att använda dataset för att skapa innovativa tjänster eller tillämpningar.²³ Samråden under sommaren 2017 samlade in synpunkter från allmänheten,²⁴ som kunde ge feedback direkt på PSI-viderautnyttjandebloggen (vidareutnyttjande.se) eller via e-post.²⁵

I syfte att öka tillgängligheten till öppna källdata, i synnerhet för att främja användningen av DCAT-AP (milstolpe 2.2), efterlyste Sveriges innovationsmyndighet Vinnova år 2015 öppna datakällor, där organisationer även kunde ansöka om bidrag för att genomföra projekt relaterade till DCAT-AP.²⁶ Budgeten för denna efterlysning var 4 miljoner kronor och Vinnova finansierade 45 projekt med bidrag som sträckte sig från 13 470 till 1 450 000 kronor (1700–180 000 dollar). Ett av de största projekten i termer av budget var "DCAT-AP Toolkit" (600 000 kronor/74 000 dollar) och genomfördes av företaget MetaSolutions mellan december 2015 och augusti 2016. Projektet syftar till att göra organisationers utvecklingsarbete mer effektivt samt göra det möjligt för dem att snabbt börja publicera metadata i enlighet med DCAT-AP på den svenska portalen för öppna data (opnadata.se).²⁷ MetaSolutions utvecklade även en "Open Data Sandbox" med DCAT-AP-validering, testning och en onlinekontroll, vilket utgör ett värdefullt verktyg för att övervaka uppfyllandet av EU:s PSI-direktiv²⁸ i Sverige.²⁹

Utvärderingen av vidareutnyttjandet av data och offentliga handlingar av Statskontoret (milstolpe 2.3) pågår fortfarande. Den första rapporten publicerades 3 oktober 2015,³⁰ medan slutrapporten ska vara klar 19 januari 2018. Under tiden, i maj 2017, gav Finansdepartementet Statskontoret i uppdrag att genomföra en utvärdering av hinder för användning av öppna data av statliga myndigheter. Utvärderingen, som förväntas vara klar i mars 2018, kommer att fokusera på publicerade öppna data och analysera de praktiska hinder som finns gällande vidareutnyttjande i termer av tillgänglighet, kvalitet, användbarhet eller interoperabilitet.³¹

Tidiga resultat

En del av Riksarkivets uppdrag (milstolpe 2.4) är att förvalta och utveckla den nationella portalen för öppna data (opnadata.se).³² Målet är att portalen ska vara enkel att använda, att den har tydliga licenser och villkor, att den stödjer

vidareutnyttjande av data samt att den tillåter delning av resurser och lösningar. Portalen har ökat antalet dataset och olika format sedan den lanserades: från 100 dataset i oktober 2013 till 494 i juli 2017.³³ Emellertid har endast 19 offentliga och privata organisationer eller grupper lagt upp länkar till dataset på portalen. Dessa offentliga och privata grupper inkluderar Göteborgs stad, evenemanget Hack4Heritage, flera kommuner och gruppen Trafiklab.³⁴ Naturvårdsverket har lagt upp flest länkar till dataset (256 dataset), följt av Skatteverket med 33 dataset. Många grupper har emellertid endast lagt upp en handfull länkar.³⁵ Portalen har 330 unika besökare i månaden.³⁶ Detta är lågt jämfört med andra europeiska dataportaler, som har över hundra gånger så många besökare varje månad.³⁷

Vinnova arbetar aktivt med att främja specifikationen DCAT-AP genom att finansiera projekt och arrangera forum och workshops inom detta område (milstolpe 2.2).³⁸ Hittills är dock användningen av denna specifikation varit begränsad i Sverige: endast omkring två procent av offentliga organisationer i Sverige har en DCAT-AP-webbplats.³⁹ Hindren för att använda DCAT-AP är ganska betydande för myndigheter, eftersom de måste besitta, eller anlita, den tekniska kompetens som krävs för att omvandla data till ett format som kan samlas ihop enligt DCAT-AP och läggas till portalen.⁴⁰

Nästa steg

Detta är ett omfattande åtagande som bör eftersträvas både inom ramarna för denna handlingsplan samt i nästa med tanke på att många av de aktuella åtgärderna endast kommer att bära frukt på lång sikt. Tillgången till öppna data finns redan på den politiska dagordningen, men det krävs ytterligare incitament.⁴¹ IRM-forskaren instämmer med de intervjuade experterna inom öppna data som rekommenderar att regeringen:

- **Släpper mer data:** Med tanke på att en kritisk massa data är en förutsättning för användningen av data, bör regeringen släppa fler öppna data relaterade till viktiga aspekter inom förvaltningen,⁴² inklusive:
 - nationella och lokala budgetar⁴³
 - information från myndigheter och departement.⁴⁴ Dessa statliga organ har tidigare fått hård kritik både av riksdagens konstitutionsutskott och journalister för att endast ha en begränsad tillgång till information.⁴⁵
 - leverantörsreskontra. En av de intervjuade experterna rekommenderar ett standardiserat sätt att publicera information om leverantörsreskontra i form av öppna data (se fotnot) för att underlätta jämförelser av inköpsmönster och trender inom den offentliga sektorn.⁴⁶
- **Utveckla en digital plattform för samhällsutmaningar:**⁴⁷ Offentliga aktörer, inklusive statliga myndigheter, skulle kunna lägga upp konkreta utmaningar och problem som kan lösas genom att använda öppna data. Denna plattform skulle göra det möjligt för externa aktörer (företag, organisationer och individer) att föreslå lösningar och experimentera med dessa data.⁴⁸
- **Ge tydliga uppdrag gällande öppna data till offentliga myndigheter:** Ge ytterligare myndigheter fler uppgifter att direkt skapa öppna data,⁴⁹ ge dem en självständig utvecklingsbudget och organisatorisk struktur för öppna data samt motivation och kunskaper för att främja öppna data inom organisationen.⁵⁰
- **Sätt mål och övervaka användningen av öppna data:**
 - sätt målet att bli ett av de fem högst rankade länderna i Global Open Data Index (Sverige är för närvarande rankad på 21:a plats)⁵¹
 - anta Open Data Charter⁵² och se till att svenska myndigheter implementerar dess principer⁵³

- sätt specifika mål gällande användningen av öppna data⁵⁴
- övervaka användningen av öppna data och effekterna av sådan användning, med betoning på kvalitativa snarare än kvantitativa indikatorer⁵⁵

Övervakning av användningen och effekterna av öppna data är särskilt viktigt med tanke på att den här typen av bedömning saknas i Europa⁵⁶ och utgör ett område där Sverige kan ligga i framkant.⁵⁷ Vad gäller relevanta indikatorer betonar en av de intervjuade experterna att myndigheter bör förbättra beskrivningar av data.⁵⁸

IRM-forskaren instämmer även i nedanstående rekommendationer till den svenska regeringen som kommer från en nyligen publicerad rapport av Capgemini Consulting⁵⁹ och från European Data Portal:⁶⁰

- Utarbeta en handlingsplan för att öppna upp data
- Förbättra regelverket för att tillåta delning av data utan att kompromissa vad gäller personlig integritet
- Tillåt användare att ge feedback, såsom att kommentera angående dataset och ge information om vilka data de vill se på portalen opnadata.se⁶¹

¹ "OpenData Barometer" (World Wide Web Foundation, 2016),

http://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB.

² 33 % av dataset är helt öppna såsom det definieras av Open Knowledge Foundation.

³ "Global Open Data Index – Place overview" (Open Knowledge Network, 2016/2017),

<https://index.okfn.org/place/?filter-table=swed>.

⁴ Ingrid Nordmark m.fl., "Vi kräver att regeringen storsatsar på öppna data" (Computer Sweden, 6 sept. 2016), <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.664888/regeringen-opnadata>.

⁵ 381 av 616 offentliga organisationer (omkring 62 %) kategoriseras som "inget", 220 som "endast PSI-sida", 12 som "DCAT-AP och PSI-sida" och 3 som "DCAT-AP". Statusrapporten finns tillgänglig på portalen opnadata.se, hämtad 3 aug. 2017, <https://sandbox.opnadata.se/#view=visualization> (registrering krävs).

⁶ Björn Hagström (Hagström Consulting AB), intervju med IRM-forskaren, 23 aug. 2017.

⁷ För mer information, se 2014–2015 års mellanårsrapport från IRM: milstolpe 2.2 "systematisk rapportering om myndigheters arbete med vidareutnyttjande av offentliga handlingar", milstolpe 2.3 "deltagande i Europakommissionens arbete vad gäller DCAT-AP", milstolpe 2.4 "fortsatta åtgärder för att underlätta myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av offentliga handlingar" samt milstolpe 2.5 "en utvärdering av Statskontorets vidareutnyttjande av offentliga handlingar" (Washington DC: OGP, 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sweden_Eng_14-15_0.pdf.

⁸ Notera att milstolpe 1.3 inte är relaterad till något OGP-värde.

⁹ Magnus Enzell (Finansdepartementet), intervju med IRM-forskaren, 3 aug. 2017. Se även intervjureferenser i 2014–2015 års mellanårsrapport från IRM.

¹⁰ "DCAT Application Profile for Data Portals in Europe – Final" (EU-kommisionen, 2014), https://joinup.ec.europa.eu/asset/dcat_application_profile/asset_release/dcat-application-profile-data-portals-europe-final.

¹¹ För mer information, se 2014–2015 års mellanårsrapport från IRM.

¹² "Uppdrag att genomföra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheternas arbete med att göra handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande" Diarienummer: S2014 / 3536 / (Regeringskansliet, 2 apr. 2015), www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2014/04/s20143536sfo/.

¹³ Regeringens uppdrag påbörjades den 16 juni 2016. "Uppdrag till Riksarkivet att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande" (Regeringskansliet, 1 juli 2016), <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/07/uppdrag-till-riksarkivet-att-framja-statliga-myndigheters-arbete-med-att-tillgangliggora-data-for-vidareutnyttjande/>.

¹⁴ Detta måste göras i enlighet med lagen om vidareutnyttjande av handlingar från offentlig förvaltning (2010:566). Länk till lagtexten: "Lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen" Svensk författningssamling (2010:566): https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010566-om-vidareutnyttjande-av-handlingar_sfs-2010-566.

¹⁵ "Uppdraget till Riksarkivet", 1 juli 2016.

¹⁶ Observera att IRM-forskaren inte kunde avgöra huruvida milstolpe 2.1 håller sig till schemat eftersom den var vagt formulerad. Dess slutdatum är dock inte förrän 2019, såsom anges i handlingsplanen.

¹⁷ En slutrapport förväntas den 31 januari 2019 och en delrapport ska lämnas in till regeringen senast den 1 september 2017. "Uppdraget till Riksarkivet", 1 juli 2016.

-
- ¹⁸ Angela Yong, intervju med IRM-forskaren, 30 aug. 2017.
- ¹⁹ Förutom information från Riksarkivet hölls presentationer av Finansdepartementet, European Data Portal/Capgemini och Vinnova. "Den nationella dataportalen för öppna data och PSI" (Riksarkivet, 11 maj 2017), <http://www.vidareutnyttjande.se/>.
- ²⁰ "Den nationella dataportalen för öppna data och PSI" (Riksarkivet, juni 2017), http://www.vidareutnyttjande.se/wp-content/uploads/2017/06/Riksarkivets_forstudie_om_PSI.pdf.
- ²¹ "Den nationella dataportalen för öppna data och PSI" (Riksarkivet, 2017), http://www.vidareutnyttjande.se/wp-content/uploads/2017/08/Anv%C3%A4ndarbehov_rapport.pdf.
- ²² Enkäten riktade in sig på offentliga myndigheter som arbetar med att katalogisera och publicera data som öppna data samt visa denna data på portalen för öppna data. Den skickades ut till över 225 myndigheter, där 107 svarade.
- ²³ Den andra enkäten delades ut till allmänheten på webbplatsen [vidareutnyttjande.se](http://www.vidareutnyttjande.se), sociala medier och olika nätverk. 51 personer svarade.
- ²⁴ Deadline för samråd fastställdes till den 17 juli 2017.
- ²⁵ "Den nationella dataportalen för öppna data och PSI" (Riksarkivet, 28 juni 2017), <http://www.vidareutnyttjande.se/>.
- ²⁶ Slutdatum för projekt gällande DCAT-AP fastställdes till 31 augusti 2016.
- ²⁷ MetaSolutions projekt genomfördes 2015–2016. "Öppna datakällor" (Vinnova, hämtad _____), <http://www2.vinnova.se/sv/misc/Utlysningar/Effekta/Oppna-datakallor/> (webbplats avvecklad).
- ²⁸ Målet för PSI-direktivet är att göra så mycket information som möjligt tillgänglig för vidareutnyttjande.
- ²⁹ "Vinnova – Sveriges innovationsmyndighet" (Vinnova, hämtad 23 juli 2018), <https://entryscale.com/project/vinnova/>.
- ³⁰ 2015 års rapport beskriver vidareutnyttjande av PSI vid skrivande stund samt hur myndigheter ser på och arbetar med denna fråga. Rapporten, som bygger på en undersökning av 310 statliga och kommunala myndigheter, visade att ungefär hälften av dem anser att de har information som kan vara av intresse för vidareutnyttjande. Samtidigt visade undersökningen att myndigheterna inte har kommit särskilt långt när det gäller att göra denna information tillgänglig. Endast ett fåtal myndigheter hade konkreta planer för att underlätta vidareutnyttjandet av information, och omkring 20 procent var inte medvetna om den verkliga innebörden av den nuvarande lagen gällande vidareutnyttjande av PSI. I rapporten dras slutsatsen att många myndigheter inte har gjort tillräckliga framsteg för att nå slutmålet för PSI-direktivet, vilket är att göra så mycket information som möjligt tillgänglig för vidareutnyttjande. Slutrapporten väntas vara klar 19 januari 2018. "Myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av information. En nulägesbild" (Statskontoret, sept. 2015). För mer information, se IRM:s slutrapport för perioden (2016).
- ³¹ "Utvärdering av hinder för användande av öppna data från statliga myndigheter" (Statskontoret, 2017), <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/utredningar-utvarderingar-och-uppfoljningar/utvardering-av-hinder-for-anvandande-av-oppna-data-fran-statliga-myndigheter/>.
- ³² Portalen fungerar som en katalog (dvs. den innehåller länkar till datakällor) och är inte en datadepå.
- ³³ Dessa siffror samlades in den 17 juli 2017 på portalen opnadata.se. IRM-forskaren verifierade antalet tillgängliga dataset under datainsamlingen inför den första och andra IRM-rapporten. I den andra IRM-rapporten anges att det i skrivande stund fanns 280 dataset i olika format (t.ex. XLS, HTML, Shape).
- ³⁴ Trafiklab har utvecklats i samarbete mellan Samtrafiken (ett tjänsteutvecklingsföretag inom kollektivtrafiksektorn som ägs av 37 olika aktörer), Storstockholms Lokaltrafik och Victoria ICT (ett forskningsinitiativ av den lokala branschen i Västsverige).
- ³⁵ "Den nationella dataportalen för öppna data och PSI" (Riksarkivet, hämtad 23 juni 2018), <https://opnadata.se/>.
- ³⁶ "Sweden – Overview" (European Data Portal 13 sept. 2016), https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_sweden.pdf.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ "Forum öppna data # 10" var planerad till 23 september 2016. (Vinnova, hämtad 23 juli 2018), <https://www.vinnova.se/kalenderhandelser/2016/09/forum-oppna-data-10/>.
- ³⁹ Tolv kategoriserar såsom "DCAT-AP och PSI-sida" och 3 såsom "DCAT-AP". Sammanlagt har 15 av 616 offentliga organisationer (omkring 2 %) DCAT-AP-sidor. Statusrapporter finns tillgängliga på portalen opnadata.se. (Riksarkivet, hämtad 3 aug. 2017), <https://sandbox.opnadata.se/#view=visualization>.
- ⁴⁰ Hagström, intervju.
- ⁴¹ Ibid.
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ Yong, intervju; Serdar Temiz (KTH), intervju med IRM-forskaren, 25 aug. 2017.
- ⁴⁴ Yong, intervju; Hagström, intervju.
- ⁴⁵ "Ett sluttande plan för svensk öppenhet" (*Dagens Nyheter*, 26 nov. 2012); <http://www.dn.se/nyheter/sverige/ett-sluttande-plan-for-svensk-oppnenhet>; "KU: UD bryter mot lagen" (*Svenska Dagbladet*, 2013), <https://www.svd.se/ku-ud-bryter-mot-lagen>; "Sauditystnad och

sekretesskrigande” (Sveriges Radio, 29 okt. 2016), <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/812734?programid=2795>; Karin Östman och Leo Lagercrantz, ”KU riktar hård kritik mot UD och Carl Bildt” (*Aftonbladet*, 30 jan. 2013), <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article16154316.ab>.

⁴⁶ Specifikationer för ”leverantörsreskontra” och den data som publiceras med hjälp av detta är öppna och fria att använda, och är i första hand avsedda för den offentliga sektorn. De finns tillgängliga på: <https://sambruk.github.io/Open-Accounts-Payable/>. Hagström, intervju.

⁴⁷ Denna plattform skulle även kunna vara en del av den befintliga portalen opnadata.se.

⁴⁸ ”Hack for Sweden. Delrapport till Finansdepartementet. Version 2.0. Ett ekosystem för datadriven innovation” (SMHI, 2017).

⁴⁹ Hagström, intervju.

⁵⁰ ”Hack for Sweden”, SMHI.

⁵¹ ”Global Open Data Index – Sweden” (Open Knowledge Network, 2016/2017), <https://index.okfn.org/place/se/>; Temiz, intervju.

⁵² Det internationella Open Data Charter innehåller sex principer: 1. Öppen som standard; 2. I god tid samt allomfattande; 3. Tillgänglig och användbar; 4. Jämförbar och kompatibel; 5. För bättre förvaltning och medborgarengagemang; och 6. För en inkluderande utveckling och innovation. ”Principles” (Open Data Charter, hämtad 27 juli 2018), <https://opendatacharter.net/>.

⁵³ Yttrande av Kristofer Sjöholm (Sweco) i Anders Frick, ”Global Open Data Index (Internetstiftelsen, 15 juni 2017), <https://www.iis.se/blogg/oppna-data/sverige-klattrar-i-global-open-data-index/>.

⁵⁴ Hagström, intervju.

⁵⁵ Hagström, intervju.

⁵⁶ Temiz, intervju.

⁵⁷ Hagström, intervju.

⁵⁸ Hagström, intervju.

⁵⁹ Wendy Carrara, Margriet Nieuwenhuis och Heleen Vollers, ”Open Data Maturity in Europe 2016” (EU-kommisionen – European Data Portal, 2016), https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n2_2016.pdf; ”Sverige bland de sämsta i Europa på att tillgängliggöra öppna data” (Mynewsdesk, 30 nov. 2016), <http://www.mynewsdesk.com/se/Capgemini/pressreleases/sverige-bland-de-saemsta-i-europa-paa-att-tillgaengliggoera-oeppna-data-1673773>.

⁶⁰ ”Sweden – Overview”, European Data Portal.

⁶¹ Arbetet med att göra opnadata.se mer interaktiv för användare är något som Riksarkivet redan har tagit i beaktning. ”Utvecklingsplan för de webbplatser som Riksarkivet administrerar och vidareutvecklar inom ramarna för regeringens uppdrag att främja myndigheters arbete med vidareutnyttjande av PSI” (Riksarkivet, 2016), <http://www.vidareutnyttjande.se/wp-content/uploads/2017/08/Utvecklingsplan-%C3%B6ver-webbplatserna.pdf>.

3. Förbättrade möjligheter för dialog och insyn i biståndsgenomförande och biståndsstyrning

Åtagandetext:

Åtagandet om förbättrade möjligheter för dialog och insyn i biståndsgenomförande och biståndsstyrning syftar till att öka kunskap och deltagande. Ökad kunskap och engagemang hos flera aktörer skapar bättre möjligheter till ansvarstagande och främjar nytänkande. Ökad öppenhet kan även minska utrymmet för korrupktion och missbruk av resurser. Åtagandet kommer huvudsakligen att uppnås genom att stärka kanaler för dialog och feedback gällande biståndsgenomförande och biståndsstyrning tillsammans med olika delar av samhället.

Huvudsakliga aktiviteter:

- Främja **självständighet och oberoende** genom att arbeta för en gynnsam miljö för civilsamhällesorganisationer, trygga deras självständighet att utföra sina egna aktiviteter samt främja deras roll som kollektiva röster och opinionsbildare. [Milstolpe 3.1: Främja civilsamhällesorganisationers roll som kollektiva röster och opinionsbildare, i Sverige och nationellt.]
- Upprätthålla en god **dialog** genom att informera och rådgöra med civilsamhället på ett tidigt stadium gällande kommande strategier, viktiga beslut eller förändringar i det svenska utvecklingssamarbetet. [Milstolpe 3.4: Rådgör med civilsamhället inför övergripande och viktiga beslut gällande svensk biståndspolitik; Milstolpe 3.3: Skapa utrymme för civilsamhället att föra en dialog och utveckla informationsutbyten gällande olika politiska frågor.]
- **Främja kvalitet** i utvecklingssamarbetet genom att bedriva fortlöpande utvärdering och forskning gällande utvecklingssamarbete, sprida kunskap och arbeta för ökad effektivitet inom bistånd och utveckling samt arbeta för ett ökat bistånd och utveckling. [Ingen motsvarande milstolpe].
- Främja en **långsiktig strategi** och hållbarhet i utvecklingssamarbetet genom att säkerställa tydliga och långsiktiga förutsättningar för civilsamhällesorganisationer att bedriva sin verksamhet. [Milstolpe 3.2: Arbeta med att skapa en gynnsam miljö för civilsamhällesorganisationer att verka i Sverige och internationellt.]
- Vidta åtgärder för att öka **öppenhet och transparens** i utvecklingssamarbete genom:
 - att arbeta inom dessa områden på bilateral, multilateral och EU-nivå
 - när så är relevant ge civilsamhällesorganisationer tillgång till kontakter, information och kunskap inom området utvecklingssamarbete
 - stärka ett fritt och öppet utbyte av idéer gällande utvecklingssamarbete
 - bekämpa korrupktion inom ramarna för hantering av svenska biståndsmedel samt ställa krav på och stödja samarbetspartners insatser för att bekämpa korrupktion
 - främja öppenhet i relationer och dialog mellan regeringen och civilsamhällesorganisationer
- Applicera en **mångfaldsprincip** genom att främja en mångfald av civilsamhällesorganisationer samt visa nya civilsamhällesaktörer öppenhet och utvecklingssamarbetesmetoder. [Ingen motsvarande milstolpe.]

- **Fortsätta utveckla rutiner för hantering av rapporter om misstänkt korruption och andra klagomål som påverkar svenska biståndsmedel.**
[Ingen motsvarande milstolpe.]

Ansvarig institution: Utrikesdepartementet

Institutioner som tillhandahåller stöd: Regeringskansliet, inklusive utlandsbeskickningar och berörda myndigheter som har ett övergripande ansvar för svenskt statligt finansierat utvecklingssamarbete.

Startdatum: 2015

Slutdatum: Inget för merparten av milstolpar

Översikt åtagande	Specificitet				Relevans i förhållande till OGP-värde				Potentiell effekt				I tid?	Slutförande			
	Ingen	Låg	Medel	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Offentlig ansvarsskyldighet	Innovation gällande transparens och	Ingen	Begränsad	Måttlig	Omvälvande		Inte påbörjad	Begränsat	Väsentligen	Slutförd
3. Sammanlagt		✓			✓	✓					✓		Ja		✓		
Milstolpe 1: Det civila samhällets dialog och utbyte		✓				✓					✓		Ja			✓	
Milstolpe 2: Rådfråga det civila samhället om biståndspolitiken			✓			✓					✓		Ja			✓	
Milstolpe 3: Mångfaldsprincipen		✓				✓					✓		Ja	✓			
Milstolpe 4: Ge det civila samhället tillgång till information		✓			✓						✓		Ja		✓		
Milstolpe 5: Utvärderingar och forskning		✓			✓						✓		Ja			✓	
Milstolpe 6: Kunskapsbyggnad för att öka effektiviteten		✓			Ingen				✓				Ja		✓		
Milstolpe 7: Förbättra effektivitet och ändamålsenlighet		✓			Ingen							✓	Ja		✓		
Milstolpe 8: Stödja samarbetspartners insatser mot korruption		✓			Ingen							✓	Ja		✓		
Milstolpe 9: Korruptionsrapportering			✓		Ingen						✓		Ja			✓	

Bakgrund och mål

Sverige är en engagerad internationell givare med en budget på 46,1 miljarder kronor (5,6 miljarder dollar) år 2017.¹ Agendan gällande effektivt bistånd som nämns i handlingsplanen kräver stark styrning, långsiktigt engagemang och en roll för internationellt verksamma CSO:er. Detta åtagande inkluderar en samling aktiviteter för att förbättra kvaliteten på det bistånd som kommer från Sverige samt bredda möjligheterna för dialog med CSO:er. Det senare målet är särskilt viktigt med tanke på att svenska CSO:er nyligen har framhållit att de inte är tillräckligt delaktiga i utvecklingen av biståndspolitik.²

Många av aktiviteterna och milstolparna härrör från 2015 års "Gemensamma Åtaganden" mellan svenska CSO:er och Utrikesdepartementet, vilka delvis omfattas av tidigare handlingsplaner. De följer sex huvudprinciper: (1) självständighet och oberoende, (2) dialog, (3) kvalitet, (4) långsiktighet, (5) öppenhet och insyn, (6) mångfald. Eftersom de flesta aktiviteter och milstolpar främjar en stark, mångsidig dialog samt en operativ roll för CSO:er i förhållande till utvecklingsbistånd är de främst relevanta för OGP-värdet medborgardeltagande. (Aktiviteten gällande forskning om effektivitet har dock inte någon tydlig beståndsdel som riktar sig till allmänheten såsom den är skriven). Trots detta, och trots hur lovvärda de än må vara för sina övergripande mål (exempelvis "arbeta med att skapa en gynnsam miljö för civilsamhället), är de till stor del inte möjliga att verifiera.

Den viktigaste beståndsdelens är "Gemensamma Åtaganden mellan svenska CSO:er och Utrikesdepartementet",³ vilka omfattar sex milstolpar i detta åtagande (3.1 till 3.6).⁴ De Gemensamma Åtagandena syftar till att förbättra dialogen mellan regeringen och CSO:er samt definiera CSO:ers roll i svenskt utvecklingsbistånd. Regeringen beslutade att lansera de Gemensamma Åtagandena för att förbättra relationer med CSO:er samt för att understryka deras viktiga roll i utvecklingsfrågor. Regeringen och civilsamhället förhandlade gemensamt fram dokumentet med de Gemensamma Åtagandena genom antal samråd både skriftligt och ansikte mot ansikte, vilka involverade ett stort antal CSO:er. Detta dokument, som antogs av regeringen 2015, formulerar sex grundläggande principer gällande samarbete mellan regeringen och civilsamhället. Milstolparna i detta åtagande faller under fyra av dessa principer: Milstolpe 3.1 och 3.2 är i linje med principen om dialog, milstolpe 3.3 i linje med principen om mångfald, milstolpe 3.4 i linje med principen om öppenhet och transparens och milstolpe 3.5 och 3.6 i linje med principen om kvalitet. De flesta av milstolparna relaterade till de Gemensamma Åtagandena (3.1–3.6) skulle kunna ha måttlig till omvälvande effekt. Såsom de är skrivna är dock omfattningen av de flesta milstolparna i detta åtagande oklar (låg specificitet) och skulle gynnas av en tydligare formulering för att kunna mäta framsteg.

De andra milstolparna fokuserar på att öka effektiviteten inom utvecklingsbistånd (milstolpe 3.7) och åtgärder mot korruption (milstolpe 3.8 och 3.9).⁵ Milstolpe 3.7 handlar om mötesdeltagande och strategirevidering (se mer information nedan) men har låg specificitet och låg potentiell effekt såsom den är formulerad. Milstolpe 3.8 och 3.9 har låg till medelhög specificitet utifrån hur de är formulerade. Men om dessa milstolpar skulle genomföras till fullo skulle de av flera skäl kunna ha åtminstone en måttlig effekt. För det första ökar antalet rapporter till Sida om korruption (se mer under rubriken "Tidiga resultat" nedan). För det andra är Sverige en stor internationell givare med en biståndsbudget på 46,1 miljarder kronor år 2017.⁶ En stor andel av utvecklingsbiståndet är inte öronmärkt och står inte under direkt svensk kontroll. Det skulle därför vara mycket betydelsefullt om den svenska regeringen skulle förespråka och förhandla fram förbättrade förfaranden gällande korruption och

hantering av klagomål i multilaterala och bilaterala partnerorganisationer. För det tredje är denna typ av åtagande särskilt viktigt eftersom stora multinationella organisationer, såsom FN-organisationer, tenderar att ha mycket svaga mekanismer för att hantera korrupktion och andra oegentligheter. Denna svaghet exemplifierades i ett tämligen aktuellt visseblåsarfall som involverade en svensk medborgare, tidigare chefen för fältavdelningen vid kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter i Genève, Anders Kompass. Kompass stängdes av från sitt arbete efter att ha avslöjat att minderåriga hade utnyttjats sexuellt av fredsbevarande FN-soldater i Centralafrikanska republiken.⁷ Slutligen betonades vikten av ett sådant åtagande även av civilsamhällesaktörer som intervjuades av IRM-forskaren inför den föregående IRM-rapporten.⁸

Detta åtagande är relevant i förhållande till OGP-värdena "tillgång till information" och "medborgardeltagande". De tre första milstolparna är relevanta i förhållande till medborgardeltagande:

- 3.1 syftar till att skapa utrymme för dialog med civilsamhället
- 3.2 syftar till att förbättra samråd med civilsamhället
- 3.3 syftar till att bredda den samling CSO:er som rådfrågas av regeringen

Milstolpe 3.4, 3.5 och 3.6 syftar till att öka allmänhetens tillgång till information om utvecklingsbistånd, bedriva forskning om utvecklingssamarbete samt främja kunskap för ökad effektivitet inom utveckling. Milstolpe 3.7 och 3.8 har en mycket bred omfattning och är vagt formulerade, vilket gör att IRM-forskaren inte bedömer dem som relevanta i förhållande till OGP-värden.

Slutförande

Med tanke på att endast en av milstolparna hade ett slutdatum (2016 för milstolpe 3.2) har IRM-forskaren inte kunnat bedöma om det övergripande åtagandet håller sig till tidsplanen.

UD har gjort framsteg gällande milstolpe 3.1 och 3.2 genom att hålla regelbundna diskussioner med CSO:er, inklusive dialoger om viktiga beslut angående svensk biståndspolitik.

Inom ramarna för milstolpe 3.1 (skapa utrymme för dialog och informationsutbyte med CSO:er) har UD arrangerat flera möten och evenemang med ett antal CSO:er. UD bjuder regelbundet in CSO:er från en lista med 78 organisationer, mestadels professionella icke-statliga organisationer, för att diskutera genomförandet av de Gemensamma Åtagandena. Alla dessa organisationer har accepterat de Gemensamma Åtagandena och några av dem (18 organisationer) är formella medlemmar, vilket innebär att de åtar sig att aktivt delta i denna satsning. De Gemensamma Åtagandena har även en arbetsgrupp bestående av regeringen och företrädare för civilsamhället, vilken övervakar genomförandet av åtagandena. Denna arbetsgrupp sammanträder regelbundet i Stockholm.⁹ Mötesanteckningarna finns tillgängliga för allmänheten på regeringens särskilda webbplats.¹⁰

Det största evenemanget arrangerat av UD under denna utvärderingsperiod var det årliga civilsamhällesforumet den 13 februari 2017 i Stockholm där fokus var på de Gemensamma Åtagandena.¹¹ Forumdeltagarna diskuterade strategier för utvecklingssamarbete och en session ägnades åt policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd,¹² vilket är i linje med målet för milstolpe 3.2 (konsultera CSO:er före viktiga beslut gällande svensk biståndspolitik). Höga statliga tjänstemän deltog, inklusive ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat, Isabella Lövin, som svarade på frågor från civilsamhället. Det är värt att notera att företrädare för civilsamhället gavs en aktiv roll i forumet. Exempelvis presenterade företrädare för tre CSO:er de Gemensamma

Åtagandena vid forumets öppnande samt ledde diskussionen om vad åtagandena hade betytt i praktiken.¹³

IRM-forskaren har funnit begränsade belägg för framsteg i genomförandet av milstolpe 3.3 och 3.4, vilka fokuserar på principerna om mångfald och öppenhet i de Gemensamma Åtagandena. UD har lyckats engagera ett ganska stort antal CSO:er i utvecklingen av åtagandena. Det finns dock en del begränsningar beträffande mångfalden för de CSO:er som deltar samt en viss variation vad gäller rollen för enskilda CSO:er i processen. UD verkar sakna en strukturerad metod för att öka mångfalden för de berörda CSO:erna.¹⁴

Informationsutbyte och kontakter mellan regeringen och CSO:er (milstolpe 3.4) fungerar i allmänhet bra, men i vissa fall tillämpas denna princip ojämnt mellan olika organisationer. En person som intervjuades reflekterade över att situationen är inkonsekvent vad gäller svenska institutioner utomlands (exempelvis ambassader), där informationsutbyte ofta beror på den enskilde institutionen och ledningens attityd.¹⁵ Enligt företrädare för UD är denna variation gällande dialog med CSO:er inte så konstig med tanke på olika länders förutsättningar och tillgänglighet vad gäller resurser.¹⁶

Beträffande milstolpe 3.5 genomför Sida regelbundet utvärderingar, omkring 50 om året, som alla publiceras på Sidas hemsida.¹⁷ Sidas enhet för planering, uppföljning och utvärdering beställer oberoende utvärderingar som granskar utvecklingssamarbete finansierat av Sida. Dessa ”strategiska utvärderingar” är ofta tematiska och storskaliga.¹⁸ Under OGP-handlingsplansperioden publicerades två strategiska utvärderingar.¹⁹ Sida genomför även decentraliserade utvärderingar, vilket innebär att Sidas avdelningar, enheter och utländska beskickningar utvärderar utvecklingsbiståndsinsatser inom sina respektive ansvarsområde. Slutligen genomför Riksrevisionen och Statskontoret externa och oberoende utvärderingar av Sidas arbete. Enligt UD har Sida under de senaste åren stärkt sin utvärderingsfunktion vad gäller både personal och strategi. Dessutom inrättade regeringen 2013 Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), en kommitté med en hög grad självständighet med uppgift att genomföra och sprida utvärderingar och analyser av svenskt utvecklingssamarbete. EBA har hittills publicerat 33 studier och 23 sammanfattningar av akademiska avhandlingar och allt detta är tillgängligt för allmänheten. Under 2018 planerar regeringen att öka EBA:s budget till 17,7 miljoner kronor (2,2 miljoner dollar).²⁰ Sverige finansierar även olika tankesmedjor och forskningsinstitutioner som studerar utvecklingssamarbete.²¹ Dessutom betonar Sverige partnerländernas roll vad gäller utvärdering, och Sida är sedan 2016 ordförande för OECD:s arbetsgrupp inom Development Assistance Committee (DAC) gällande nationellt kapacitetsbyggande inom området utvärdering.²²

Milstolpe 3.6, att sprida kunskap för ökad effektivitet inom bistånd och utveckling, är huvudsakligen baserad på kvalitetsprincipen i de Gemensamma Åtagandena.²³ I samband med regeringens förberedelser inför toppmötet Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) i november 2016 organiserades möten med CSO:er. Dessutom tog Isabella Lövin, minister för internationellt utvecklingssamarbete och klimat, upp frågan om effektivitet i svensk media.²⁴

Milstolpe 3.7 fokuserar på ökad effektivitet inom utvecklingsbistånd i enlighet med uttalandena i Paris, Accra och Pusan. Enligt UD deltog Sverige aktivt i GPEDC:s toppmöte i Nairobi i november 2016. Ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat ledde en stor delegation som inkluderade riksdagsledamöter, CSO:er, företag och en ungdomsrepresentant. Under förberedelserna och själva mötet var Sverige en aktiv förespråkare för ambitiösa

åtaganden beträffande effektivitet i utvecklingsarbete, i synnerhet gällande jämställdhet, civilsamhällets roll samt betydelsen av ett effektivt utvecklingssamarbete i svaga stater.²⁵ Under handlingsplansperioden har regeringen även reviderat "Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd", vilket är ett viktigt dokument som beskriver det svenska utvecklingssamarbetets inriktning.²⁶ Ramverket betonar principer gällande effektivitet i utvecklingsarbete, såsom att partnerländer äger processen samt breda utvecklingspartnerskap. Ramverket arbetar genom strategier och riktlinjer som även betonar effektivitet inom utvecklingsarbete.²⁷

Milstolpe 3.8 handlar om att sätta krav samt stödja samarbetspartners ansträngningar att bekämpa korruption. UD rapporterar att Sida kontinuerligt stödjer insatser för att minska korruption i partnerländer, antingen direkt (t.ex. genom stöd till antikorrupsionslagstiftning, korrupsionsbekämpande myndigheter och icke-statliga organisationer som arbetar mot korruption) eller indirekt (t.ex. genom att stödja juridiska reformer, oberoende medier, offentlig finansförvaltning, ombudsmanorgan och parlamentarisk kontroll). Sida utvärderar regelbundet samarbetspartners system för intern kontroll och deras förmåga att hantera korrupsionsrisker samt vidta åtgärder när man misstänker korruptionen. Sida utvärderar även sin egen kapacitet att stödja partners i syfte att stärka identifierade brister inom dessa områden. Sida har nyligen antagit en bredare strategi för att stödja partnerländer med ett ökat fokus på korruption som ett stort hinder för utveckling. UD förväntar sig att genomförandet av denna bredare ansats kommer att gagna samarbetspartners ansträngningar att bekämpa korruption.²⁸

Milstolpe 3.9 handlar om att fortsätta utveckla rutiner för hantering av rapporter om misstänkt korruption och andra klagomål som påverkar svenska biståndsmedel. UD rapporterar att Sida har fortsatt att utveckla sina metoder för korrupsionsriskbedömning och hantering av misstänkt korruption.²⁹

Tidiga resultat

Rådfrågade företrädare för civilsamhället bekräftar att de Gemensamma Åtagandena är en värdefull plattform för att väcka frågor tillsammans med regeringen.³⁰ De Gemensamma Åtagandena utgör en strukturerad dialog: regelbundna möten mellan regeringen och CSO:er bidrar till utvecklingen av åtagandena samt att de är hållbara. UD-företrädare säger sig vara nöjda med den struktur för genomförande av de Gemensamma Åtagandena som är nu på plats.³¹ UD har även skickat en undersökning om genomförandet av de Gemensamma Åtagandena till svenska myndigheter utomlands. Denna undersökning visar på variationer i hur myndigheterna har genomfört sina åtaganden. Vissa myndigheter träffar CSO:er på en ad hoc-basis, ofta på de senares begäran. Andra har nu mer regelbundna samråd med civilsamhället och inkluderar rutinmässigt CSO:er i sitt pågående arbete, medan vissa till och med har utvecklat plattformar för dialog. Undersökningen visar även att principerna och riktlinjerna gällande de Gemensamma Åtagandena har fungerat väl för att stödja myndigheters dagliga arbete. Svenska CSO:ers roll när det gäller att nå ut till lokala partners anses särskilt värdefull. En del av de som svarade såg dock en utmaning i att myndigheter ser sig skyldiga att prioritera svenska CSO:er framför utländska CSO:er.³²

En företrädare från civilsamhället som har intervjuats av IRM-forskaren betonar att genomförandet har varit ojämnt över tid.³³ För närvarande verkar deltagandet från CSO:er ha avstannat.³⁴ Detta beror på flera faktorer, inklusive en annan politisk stämning än vid tiden då de Gemensamma Åtagandena utvecklades, samt förekomsten av andra, välfungerande former för dialog mellan regeringen och svenska CSO:er. Samtidigt betonade den intervjuade CSO-företrädaren att

åtagandena troligtvis har ett långsiktigt värde, eftersom deras principer förblir giltiga oavsett förändringar gällande vem som innehar regeringsmakten.³⁵

UD har gjort stora framsteg gällande milstolpe 3.1 och 3.2 genom att hålla regelbundna diskussioner med CSO:er och rådfråga dem om viktiga beslut inom svensk biståndspolitik. Flera CSO:er betonade värdet av det civilsamhällesforum som hölls i februari 2017.³⁶ Vissa företrädare för civilsamhället betonade dock att de Gemensamma Åtagandena är relativt okända bland en del CSO:er, vilket har resulterat i att många deltagare inte var förberedda att diskutera genomförandet av åtaganden.³⁷ Det finns få tecken på framsteg vad gäller milstolpe 3.3 och 3.4 (tillämpning av mångfaldsprincipen och CSO:ers tillgång till information). IRM-forskaren drar slutsatsen att för att kunna åstadkomma en objektiv bedömning av dessa milstolpar krävs en mer djupgående utvärdering av de Gemensamma Åtagandena av en tredje part.

Vad gäller milstolpe 3.5, som fokuserar på utvärderingar och forskning, ligger det bortanför IRM-rapportens omfattning att utvärdera effekterna av alla utvärderingar som har genomförts på uppdrag av Sida och EBA under OGP-handlingsplansperioden. IRM-forskaren noterar dock att flera EBA-utvärderingar citeras i nyhets- och debattartiklar i stora svenska dagstidningar, såsom *Dagens Nyheter*, *Svenska Dagbladet* och *Aftonbladet*, vilket indikerar att de skapar offentlig debatt gällande frågor som tas upp i utvärderingarna.³⁸

Vad gäller milstolpe 3.6, att sprida kunskap för ökad effektivitet inom bistånd och utveckling, har UD inte analyserat milstolpeaktiviteterna³⁹ och IRM-forskaren har inte funnit några relevanta externa utvärderingar eller rapporter.

Vad gäller ökad effektivitet inom utvecklingsbistånd (milstolpe 3.7) och GPEDC-mötet i Nairobi anser UD att dokument från detta möte till stor del återspeglar Sveriges höga ambitioner i förhållande till effektivitet inom global utveckling. UD har dock inte analyserat specifika effekter av Sveriges deltagande⁴⁰ och IRM-forskaren har inte funnit några relevanta externa utvärderingar eller rapporter.

När det gäller hanteringen av korruptionsrapportering (milstolpe 3.9) växer antalet rapporter om korruption till Sida. År 2016 tog Sida emot 225 anmälningar om korruption och oegentligheter och hävdade att man lyckats få tillbaka pengar i 73 fall till ett totalt belopp motsvarande 70,2 miljoner kronor (8,6 miljoner dollar), vilket är det högsta belopp som har rapporterats sedan denna typ av statistik började sammanställas.⁴¹ Enligt en rapport från Sida beror denna betydande ökning, och i synnerhet förra året, på en större medvetenhet om vad och hur man ska rapportera, både internt och bland Sidas partners. Sidas rapport drar slutsatsen att målinriktade initiativ är viktiga för att etablera och hålla informationskanaler gällande oegentligheter öppna. Från och med 2017 planerar Sida att ytterligare stärka samarbetet mellan Sida och Utrikesdepartementet för att både förbättra informationsutbyte och samarbete gällande korruptionsfrågor samt upprätta samförståndsavtal med multilaterala organisationer vad gäller informationsutbyte. Sida har sedan tidigare undertecknat ett samförståndsavtal med utredningsenheterna inom Världsbanken och EU.⁴² Dessutom har Sida publicerat 150 avslutade korruptionsfall på Open Aid under 2016 och beslutade nyligen att förbättra institutionellt lärande från korruptionsfall genom att skapa en portfölj av lärdomar samt utbilda medarbetare under 2017 och 2018.⁴³

Nästa steg

IRM-forskaren instämmer med dessa rekommendationer gällande de Gemensamma Åtagandena (GÅ) som har presenterats av tillfrågade företrädare för civilsamhället:

- **Öka mångfalden gällande deltagare:** UD bör anta en strukturerad strategi för att involvera olika typer av statliga och civilsamhällesorganisationer, i synnerhet mindre CSO:er, i genomförandet av GÅ⁴⁴
- **Förbättra tillgång till biståndsinformation:** Sida bör förbättra tillgången till biståndsinformation (i) på nivån för landspecifika, regionala och tematiska portföljer, och (ii) gällande biståndsförvaltningen av svenska myndigheter utomlands för att göra det lättare för CSO:er att ansöka om finansiering och utforma förslag till projekt. I synnerhet rekommenderade företrädarna för civilsamhället att Sida:
 - ökar civilsamhällets deltagande i utformningen av portföljer⁴⁵
 - ger tydligare riktlinjer gällande tillgång till portföljfinansiering per område⁴⁶
 - överväger att införa öppna efterlysningar av förslag⁴⁷
 - öka mängden och detaljrikedomen i framåtblickande information på openaid.se⁴⁸
- **Underlätta tillgång till kontakter:** Förbättra informationen om vem som gör vad i Utrikesdepartementet och civilsamhällesorganisationer som arbetar med utvecklingsbistånd i syfte att underlätta dialog och samarbete.⁴⁹
- **Utvärdera framsteg gällande GÅ:** UD bör beställa en oberoende utvärdering av genomförandet av GÅ av UD och svenska myndigheter utomlands.⁵⁰ (UD planerar redan nu en utvärdering av GÅ under 2018, vilken kommer att präglas av att GÅ-arbetsgruppen är involverad).⁵¹
- **Öka insynen i arbetet med GÅ:** UD bör öka tydligheten och transparensen gällande arbetet med GÅ, i synnerhet beträffande processen att få stöd för GÅ av CSO:er samt GÅ-arbetsgruppens uppgifter.⁵²
- **Öka medvetenheten om GÅ:** Konkreta förslag från CSO:er inkluderar:
 - Skapa en kalender online som listar olika forum där CSO:er kan delta
 - Utveckla en elektronisk ”stämpel”. CSO:er som stödjer GÅ skulle kunna sätta denna stämpel på sin hemsida med en länk till webbplatsen för GÅ och på så vis öka medvetandnivån gällande de Gemensamma Åtagandena.
- **Förbättra övervakningen av framsteg i förhållande till politiken för global utveckling (PGU) och Agenda 2030:**
 - Regeringen bör utveckla och ge allmänheten tillgång till tydliga och mätbara indikatorer som skulle möjliggöra att både bedöma de åtgärder som har vidtagits på politisk nivå och de faktiska resultaten av arbetet med PGU och Agenda 2030 i Sverige, även genom den portal som hanteras av Sida – openaid.se⁵³
 - Alla departement bör utveckla konkreta och mätbara handlingsplaner för genomförandet av PGU och Agenda 2030 samt göra dessa tillgängliga för allmänheten för att därmed möjliggöra att de övervakas.⁵⁴

Om de skulle genomföras, skulle Sveriges åtaganden att hantera korruption och andra oegentligheter i biståndet (milstolpe 3.8 och 3.9) kunna ha en betydande inverkan, i synnerhet eftersom Sverige idag kan påverka detta område som medlem i FN:s säkerhetsråd under perioden 2017–2018.⁵⁵ Dessa är två specifika rekommendationer från IRM-forskaren som bygger på en litteraturstudie och ett samråd med CSO:er:

- **Bidra till självständigheten för FN:s kontor för internrevision och etik.** Detta rekommenderades av FN:s utredning av visseblåsarfallet om sexuellt utnyttjande av barn av fredsbevarande FN-styrkor. Denna rekommendation stöds även i ett uttalande av utrikesminister Margot Wallström, som föreslog

att hela FN-systemet bör öka sina insatser mot utnyttjande i fältet och betonade behovet av att se till att förövarna straffas.⁵⁶

- **Involvera civilsamhället i diskussioner med internationella givarorganisationer.** De civilsamhällesaktörer som intervjuades inför den föregående IRM-rapporten rekommenderade att UD bör involvera CSO:er när man gör prioriteringar gällande öppenhet och antikorrupsionsarbete med andra givarorganisationer.⁵⁷ Särskilda avtal om informationsutbyte i form av samförståndsavtal med vissa multilaterala organisationer, vilket Sida planerar att genomföra, kan vara ett bra tillfälle att engagera CSO:er (se information ovan under rubriken "Tidiga resultat").

¹ Sveriges biståndsbudget uppgår till 0,99 procent av landets bruttonationalinkomst (BNI). "Development aid budget" (Sida, 4 jan. 2017), <http://www.sida.se/English/About-us/Budget/>.

² Se Sveriges andra handlingsplan: <https://www.opengovpartnership.org/documents/sweden-second-action-plan-2014-16>.

³ De antagna åtagandena finns tillgängliga på:

<http://www.regeringen.se/contentassets/756e79c7e6d14aca966ab95c85d8bc50/150701-gemensamma-ataganden.pdf>.

⁴ Det är också värt att notera att de Gemensamma Åtagandena ingick i en milstolpe redan i föregående OGP-handlingsplan. Se milstolpe 4.3 "Överenskommelse mellan regeringen och svenska CSO:er inom svenskt bistånd, inklusive regelbunden uppföljning av dess genomförande" i Sveriges andra handlingsplan.

⁵ Notera att Sverige redan i föregående handlingsplan har gjort ett åtagande som liknar milstolpe 3.9 (se milstolpe 4.6 "Fastställda rutiner för hantering av misstänkta fall av korruption och klagomål"). Vid den tidpunkten kunde IRM-forskaren emellertid inte fastställa vad denna milstolpe syftade till att uppnå trots intervjuer med relevanta UD-tjänstemän. De intervjuade uppgav att UD och Sida kontinuerligt övervakar svenska biståndsmedel genom organisatoriska bedömningar av multilaterala organisationer som finansieras av Sverige eller genom liknande metoder. När UD eller Sida hittar luckor i procedurerna för antikorrupktion och klagomålshandtering i multilaterala utvecklingsorganisationer inleds en dialog med den berörda organisationen för att hantera detta problem. Se den andra IRM-rapporten:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/sweden-2014-2015-irm-progress-report>.

⁶ Sveriges biståndsbudget uppgår till 0,99 procent av landets bruttonationalinkomst (BNI). "Development aid budget" (Sida, 4 jan. 2017), <http://www.sida.se/English/About-us/Budget/>.

⁷ Sandra Laville, "Child sex abuse whistleblower resigns from UN" (*The Guardian*, 7 juni 2016), <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/07/child-sex-abuse-whistleblower-resigns-from-un>.

⁸ Se den andra IRM-rapporten.

⁹ 2017 ägde möten rum i februari, mars och ett arbetsmöte var planerat i juni 2017.

¹⁰ Regeringens webbplats som sammanfattar processen och innehåller länkar till relevanta dokument: <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/05/Regeringens-och-svenska-civilsamhallesorganisationers-gemensamma-ataganden-for-starkt-dialog-och-samverkan-inom-utvecklingssamarbetet/>.

¹¹ Programmet för civilsamhällesforumet som ägde rum den 13 februari 2017:

<http://www.regeringen.se/4908a5/contentassets/7890481bc47748cb88c718be3189fe75/civilsamhallet-program-for-det-arliga-civilsamhallesforumet-den-13-februari-2017.pdf>.

¹² "Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd" ID-nummer: Skr. 2016/17:60 (Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, 14 dec. 2016),

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2016/12/skr-20161760/>.

¹³ <http://www.forumsyd.org/Media-Opinion/Nyheter/2017/Forum-Syd-omvald-i-arbetsgrupp-for-starkt-civilsamhalle/>.

¹⁴ Edvard Agrell (generalsekreterare för Kristdemokratiskt Internationellt Center), intervju med IRM-forskaren, 8 sept. 2017.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Marina Berg (UD) och Johanna Teague (UD), intervju med IRM-forskaren, 25 sept. 2017.

¹⁷ Frank Svensson (UD), e-post till IRM-forskaren, 13 okt. 2017.

¹⁸ Sidas utvärderingswebbplats: <http://www.sida.se/English/how-we-work/evaluations1/>.

¹⁹ De två utvärderingarna publicerades i augusti 2016: "Evaluation of the extent to which Sida's contribution management system is fit for purpose" och "Evaluation of Sida's Use of Guarantees for Market Development and Poverty Reduction" (<http://www.sida.se/English/how-we-work/evaluations1/Recent-evaluations/>).

²⁰ Svensson, e-post.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

-
- ²⁵ Ibid.
- ²⁶ Regeringen lade fram sin kommuniké om policyramverket till riksdagen den 14 december 2016. Länk till "Policyramverk för svenskt utvecklings-samarbete och humanitärt bistånd" Ref. ID 2016/17:60: <http://www.government.se/legal-documents/2017/05/policy-framework-for-swedish-development-cooperation-and-humanitarian-assistance/>.
- ²⁷ Svensson, e-post.
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ Ibid.
- ³⁰ IRM-forskaren arrangerade den 22 augusti 2017 ett samråd i Stockholm med berörda parter gällande Sveriges OGP-handlingsplan 2016–18.
- ³¹ Berg, intervju; Teague, intervju.
- ³² Syftet med undersökningen var att få feedback på hur svenska myndigheter utomlands har arbetat med åtagandena samt att samla in förslag om hur genomförandet av de Gemensamma Åtagandena skulle kunna stärkas. Detta var en intern undersökning, men UD har tillmötesgående delat med sig av en sammanfattning av frågor och svar från UD:s enheter samt från över 40 utländska myndigheter som besvarade IRM-forskaren.
- ³³ Agrell, intervju.
- ³⁴ Ibid.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ "Minnesanteckningar, arbetsgruppen för Gemensamma Åtaganden, GÅ" (16 mars 2017), http://www.regeringen.se/49b881/contentassets/5c5ec6059051492099de6372662fdc05/gemensamma-20170316_minnesanteckningar-arbetsgrupp-for-ga.pdf.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ David Nilsson och Sverker Sörlin, "Debatt: Forskning för global utveckling är inte en biståndsgrej" (*Dagens Nyheter*, 5 juli 2017), <https://www.dn.se/ekonomi/global-utveckling/debatt-forskning-for-global-utveckling-ar-inte-en-bistandsgrej/>.
- ³⁹ Svensson, e-post.
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ Sida har mottagit 225 anmälningar gällande korruption eller oegentligheter, vilket är den högsta siffran sedan statistik började sammanställas år 2007. Under samma år hävdade Sida att man lyckats få tillbaka pengar i 73 fall till ett totalt belopp motsvarande 70,2 miljoner kronor (8,6 miljoner dollar), vilket är det högsta belopp som har rapporterats sedan 2014 då denna typ av statistik började sammanställas. "Sidas hantering av korruptionsmisstankar" *Årsrapport 2016* (Sida, 2017), <http://www.sida.se/contentassets/523bc20df4a1481282f8fe96ed49bf2b/eb2f8905-b081-437d-a0b3-9262c20ef457.pdf>.
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ Svensson, e-post.
- ⁴⁴ Samråd med berörda parter, 22 aug. 2017, Stockholm.
- ⁴⁵ Ibid.
- ⁴⁶ Ibid.; Agrell, intervju.
- ⁴⁷ Agrell, intervju.
- ⁴⁸ Samråd med berörda parter, 22 aug. 2017, Stockholm.
- ⁴⁹ Mötesanteckningar, workshop under det årliga civilsamhällesforumet i februari 2017: <http://www.regeringen.se/49b881/contentassets/5c5ec6059051492099de6372662fdc05/gemensamma-cso-forum-13-februari-2017---minnesanteckningar-fran-gruppovningar.pdf>. Behovet av att kartlägga svenska CSO:er som tar emot svensk utvecklingsbiståndsmedel betonades även av respondenterna till UD:s undersökning riktad till svenska myndigheter utomlands (se not 34).
- ⁵⁰ Samråd med berörda parter, 22 aug. 2017, Stockholm.
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² Mötesanteckningar, årliga civilsamhällesforumet, feb. 2017.
- ⁵³ Samråd med berörda parter, 22 aug. 2017, Stockholm.
- ⁵⁴ Ibid.; "CONCORD Sveriges rekommendationer för en konstruktiv handlingsplan för Agenda 2030 där Sverige sätts i en global kontext" (CONCORD Sverige, 18 april 2017), <http://www.concord.se/wp-content/uploads/cs-rekommendatione-for-en-handlingsplan-for-agenda-2030.pdf>.
- ⁵⁵ Den 28 juni 2016 valdes Sverige in som icke-permanent medlem i FN:s säkerhetsråd under perioden 2017–2018. År 2017 tog Sverige tog sin plats i säkerhetsrådet med dess fem permanenta medlemmar – Kina, Frankrike, Storbritannien, Ryssland och USA – och nio andra icke-permanenta medlemmar. "Sweden in the UN Security Council" (Regeringskansliet, 25 juli 2018), <http://www.government.se/government-policy/sweden-in-the-un-security-council/>.
- ⁵⁶ "Uttalande av utrikesminister Margot Wallström med anledning av den oberoende undersökningspanelens rapport om misstänkta övergrepp i Centralafrikanska republiken" (Regeringskansliet, 19 dec. 2015), <http://www.regeringen.se/uttalanden/2015/12/uttalande-av-utrikesminister-margot-wallstrom-med-anledning-av-den-oberoende-undersokningspanelens-rapport-om-missforhallanden-i-car/>.
- ⁵⁷ Se den andra IRM-rapporten.

4. Utveckla ett nytt format för dialog med CSO:er

Åtagandetext:

Enligt de sex principerna i regeringens "En politik för det civila samhället"¹ och Europarådets "Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process"² har ett nytt format för dialog och informationsutbyte utvecklats av regeringen i nära samarbete med över hundra CSO:er på nationell nivå. CSO:erna är inte enbart livsviktiga för demokratin i sig, ofta är de även experter inom sitt område. Regeringen vill kunna fördjupa sin egen kunskap genom att träffa experter från civilsamhället på ett strukturerat sätt med tydlig förhandsinformation gällande de förväntade resultaten för båda parter.

Ansvarig institution: Kulturdepartementet

Institutioner som tillhandahåller stöd: Regeringskansliet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), kommuner, civilsamhället och relevanta myndigheter.

Startdatum: 2016

Slutdatum: Inte applicerbart

Översikt åtagande	Specificitet				Relevans i förhållande till OGP-värde				Potentiell effekt				I tid?	Slutförande			
	Ingen	Låg	Medel	Hög	Tillgång till information	Medborgardeltagande	Offentlig ansvarsskyldighet	Innovation gällande transparens och	Ingen	Begränsad	Måttlig	Omvälvande		Inte påbörjad	Begränsat	Väsentligen	Slutförd
4. Sammanlagt			✓			✓					✓		Ja			✓	
4.1. Utvärdering av pilotprojekt och utfrågning med CSO:er				✓		✓					✓		Ja				✓
4.2. Uppföljning av det nya formatet för dialog		✓				✓					✓		Ja	✓			

Bakgrund och mål

Detta åtagande syftar till att utveckla och testa ett nytt format för dialog och informationsutbyte mellan regeringen och civilsamhället som kallas för "sakråd". Sakråd har blivit en arbetsmetod i regeringskansliet och används för att inhämta kunskaper och perspektiv från berörda parter gällande specifika frågor. Det övergripande målet med sakråd är att öka kvaliteten på de beslut som fattas av regeringen genom att (i) stärka dialog som verktyg, (ii) bättre utnyttja expertis, (iii) samla in ett bredare spektrum av perspektiv samt (iv) öka antalet inblandade intressenter.³ Metoden är flexibel och kan användas i olika grader och i alla delar av arbetet inom regeringskansliet, exempelvis under den tidiga beredningen av ett beslut, när en politik utvärderas eller som en metod för att snabbt inhämta kunskap på ad hoc-basis. Det är en "top-down" metod, då det alltid är en statlig institution som

sätter dagordningen, väljer vilka organisationer som ska bjudas in samt utformar samrådsprocessen.⁴

Sakråd ersätter inte utan kompletterar befintliga former för samråd med CSO:er. Regeringens förfaranden för samråd med civilsamhället är redan tämligen utvecklade i Sverige. Regeringen har dock identifierat vissa brister i de nuvarande metoderna för samråd som metoden med sakråd skulle kunna åtgärda. För det första är det lämpligt att samla in åsikter i god tid före det faktiska beslutsfattandet. Exempelvis påbörjades nyligen en sakrådsprocess om politik på EU-nivå där beslut kommer att fattas i Bryssel om två år. För det andra är sakråd ett format som gör det möjligt att samla in råd om specifika och ibland mycket tekniska eller operativa frågor, såsom hur man kan förbättra logistik (exempelvis gällande transport och distribution av livsmedel i samband med stora migrationsflöden).⁵ Med tanke på att åtagandet riktar in sig på att få konstruktiva expertråd från civilsamhället och att denna metod kommer att komplettera aktuella samrådsförfaranden bedömer IRM-forskaren att det skulle kunna ha åtminstone en måttlig påverkan på lång sikt.

Åtagandet avser OGP-värdet medborgardeltagande. Enligt vad som står i OGP-handlingsplanen vill regeringen få tillgång till kunskap från experter från civilsamhället på ett strukturerat, effektivt och inkluderande sätt. Regeringen betonar även vikten av att ge tydlig information om de förväntade resultaten till varje expertdeltagare.

Åtagandet består av två milstolpar. Den första (4.1) skulle utvärdera 5–10 pilotprojekt som genomfördes av regeringskansliet i september 2016 samt hålla en utfrågning om resultaten med CSO:er i oktober 2016.⁶ Den andra milstolpen (4.2) skulle följa upp det nya formatet för dialog och utbyte med CSO:er, men den har inget slutdatum. Den första milstolpen är mycket specifik, medan den andra har låg grad av specificitet som ett resultat av dess allmänna beskrivning.

Slutförande

Den första milstolpen (4.1) slutfördes enligt tidsplanen. Fem pilotprojekt genomfördes år 2016. Dessa pilotprojekt omfattade olika format för sakråd om olika ämnen, inklusive: (1) flyktingsituationen, (2) den kommande strategin gällande mänskliga rättigheter, (3) FN:s generalförsamlings särskilda sammanträde om droger (UNGASS), (4) Folkbildningsforum och (5) kulturarvspropositionen.⁷ Kulturdepartementet genomförde en intern utvärdering av pilotprojekten och dokumenterade resultaten i ett internt dokument. Statssekreteraren⁸ presenterade resultaten under en utfrågning med civilsamhället i Stockholm den 28 september 2016. Statssekreteraren diskuterar lärdomar från sakrådspilotprojekten samt reflekterade även kring utmaningar som bör bemästras (se ytterligare information nedan under rubriken "Nästa steg"). Utfrågningen hade ett högt antal deltagare bestående av 73 personer från organisationer som arbetar inom olika områden (exempelvis Handikappförbunden, Sveriges kristna råd samt Riksförbundet för sexuell upplysning), vilket visar på att ett stort antal berörda parter ser det nya formatet som ett viktigt försök. De flesta deltagarna kom från CSO:er, men ett par företrädde även statliga organ och den akademiska världen.⁹

Milstolpe 4.2, en uppföljning av det nya formatet för dialog och utbyte med CSO:er, förväntades påbörjas år 2016 och har inte något slutdatum. Enligt Kulturdepartementet kan en utvärdering komma att påbörjas i början av 2018 men det finns ännu ingen formell tidsplan. Departementet gav ingen anledning till denna försening.¹⁰

Tidiga resultat

De fem pilotprojekten gällande sakråd som genomfördes av regeringskansliet år 2016 utformades på mycket olika sätt. Inom ramarna för de fem pilotprojekten ägde 1–10 möten rum mellan regeringen och civilsamhället, där några var stora konferenser. Deltagande varierade från 17–46 deltagare som företrädde civilsamhället, den privata sektorn, offentliga institutioner och kommuner. Regeringens beslut att formellt anta den nya metoden har tagits emot väl¹¹ och flera av de CSO:er som har deltagit i utvecklingen och genomförandet av sakråd är positiva till metoden.¹² En CSO som intervjuades av IRM-forskaren betonade att sakrådsmetoden förbättrar relationen mellan regeringen och civilsamhället samt förstärker därmed regeringens grund för beslutsfattande.¹³

Under sakrådsutfrågningen i september 2016 presenterade statssekreteraren lärdomar från sakrådspilotprojekten och betonade att de främsta utmaningarna är brist på klarhet och transparens i processen samt det sätt på vilket deltagare väljs ut.¹⁴ För närvarande begränsar regeringen antalet deltagare i syfte att bibehålla effektiviteten i processen. En av de intervjuade CSO:erna instämde i att det finns en risk att utesluta små och mindre kända organisationer från sakråd.¹⁵

Regeringen uppvisar en vilja att ha transparens i sakrådsprocessen genom att publicera information om pågående och avslutade samråd på webbplatser tillhörande Regeringskansliet. Denna information inkluderar inbjudningar från regeringen och listor över organisationer som var inbjudna, samt även sammanfattningar av mötena.¹⁶ Dessa sammanfattningar skickas även ut till alla deltagare och distribueras inom Regeringskansliet.

Under sakrådsutfrågningen framhöll statssekreteraren även att det är viktigt att sakrådsinbjudningar tydligt beskriver sitt syfte och hur deltagarnas synpunkter kommer att behandlas och tas under beaktning i det slutliga beslutet.¹⁷ En företrädare för civilsamhället bekräftade denna oro för IRM-forskaren gällande effektiviteten av deltagarnas feedback.¹⁸ En annan CSO-företrädare som intervjuades uppgav att sambandet mellan input från CSO:er och de beslut som fattas av regeringen varierar i olika sakråd, där vissa sakråd uppvisar ett tydligt samband medan andra förblir oklara.¹⁹

Det viktigaste resultatet vad gäller detta åtagande är regeringens beslut den 16 februari 2017 att institutionalisera sakrådsmetoden.²⁰ Detta innebär att metoden har gått från att vara ett pilotprojekt till att bli en del av kärnan av de metoder som regeringen använder sig av för samråd. Institutionaliseringen av sakrådsmetoden ökar sannolikheten att denna metod kan bli systemisk praxis inom statliga institutioner. Sakråd har redan börjat användas i stor utsträckning av regeringen. Efter de fem pilotprojekten har ytterligare fem sakråd genomförts av olika statliga organ (fram till juni 2017), exempelvis av det kontor som samordnar EU-frågor vid statsministerns kansli, gemensamt av Kulturdepartementet och Socialdepartementet samt av Arbetsmarknadsdepartementet.²¹

Nästa steg

Detta är ett innovativt åtagande gällande allmänhetens deltagande som har potentiell hög inverkan och som bör vidareutvecklas under denna och kommande OGP-handlingsplan. Nedan följer rekommendationer om hur detta åtagande kan förbättras under denna handlingsplanacykel baserat på feedback från civilsamhället.

- **Öka mångfalden i deltagandet:** För att förbättra mångfalden av deltagare bör regeringen:
 - Genomföra informationskampanjer om sakråd samt utbilda ytterligare paraplyorganisationer om denna metod.²²

- Ge CSO:er möjlighet att kommentera inbjudningslistor och föreslå andra organisationer som ska bjudas in.²³
- Annonsera kommande sakråd på en särskild webbplats långt i förväg samt låta alla CSO:er lämna in en intresseanmälan.
- **Förbättra återkopplingen:** Regeringen bör ge systematisk och mer konkret feedback till deltagande CSO:er om hur deras kommentarer används, exempelvis genom att förklara om/hur deras förslag har lett till utvecklingen av utbildningsmoduler, rapporter eller nya riktlinjer.²⁴
- **Genomföra en extern utvärdering:** I syfte att övervaka utvecklingen av sakråd inom ramarna för nästa OGP-handlingsplan bör regeringen beställa en extern utvärdering som även tar in synpunkter från organisationer som inte haft möjlighet att delta i något sakråd.²⁵

¹ "En politik för det civila samhället" ID-nummer: Prop. 2009/10:55 (Regeringskansliet, 26 nov. 2009), <http://www.regeringen.se/49b70c/contentassets/626c071c353f4f1d8d0d46927f73fe9c/en-politik-for-det-civila-samhallet-prop.-20091055>.

² "Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process" (Europarådet, 2018), <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>.

³ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/civila-samhallet/fragor-och-svar-om-sakrad/>

⁴ Regeringens webbsida som beskriver sakrådmetoden: <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/02/sakrad-ny-metod-for-att-inhamta-kunskaper-fran-civilsamhallet/>.

⁵ Maria Nilsson (Kulturdepartementet), intervju med IRM-forskaren, 26 juni 2017.

⁶ Det är värt att notera att tidsramen för denna milstolpe är satt innan det faktiska startdatumet för Sveriges OGP-handlingsplan (20 december 2016). Detta beror på att Sverige var sen med att lämna in sin OGP-handlingsplan, vilken borde ha lagts fram före den 1 juli 2016 enligt den ordinarie kalendern för OGP-handlingsplaner.

⁷ Detta enligt en PowerPoint-presentation av statssekreteraren om utvärderingsresultaten under utfrågningen med civilsamhället i Stockholm den 28 september 2016. Presentationen gjordes tillgänglig av Maria Nilsson, Kulturdepartementet.

⁸ Kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnkes statssekreterare är Per Olsson Fridh.

⁹ En deltagarlista gjordes tillgänglig av Maria Nilsson, Kulturdepartementet.

¹⁰ Maria Nilsson (Kulturdepartementet), e-post till IRM-forskaren, 7 aug. 2017.

¹¹ "Regeringen har beslutat att införa sakråd" (Ideell kulturallians (en nationell paraplyorganisation för CSO:er som arbetar med kultur), 11 mars 2017), <http://ideellkultur.se/nyhet/regeringen-har-beslutat-att-infora-sakrad>.

¹² Nilla Helgesson (den icke-statliga organisationen Skyddsvärnet), intervju med IRM-forskaren, 10 juli 2017; Göran Pettersson (den icke-statliga organisationen Socialforum), intervju med IRM-forskaren, 13 sept. 2017.

¹³ Pettersson, intervju.

¹⁴ Presentation av statssekreteraren, 28 sept. 2016. Se not 7.

¹⁵ Helgesson, intervju.

¹⁶ Regeringens webbsida om sakråd finns på: <http://www.regeringen.se/sakrad/>.

¹⁷ Presentation av statssekreteraren, 28 sept. 2016. Se not 7.

¹⁸ Helgesson, intervju.

¹⁹ Pettersson, intervju.

²⁰ Martin Kling, "Sakråd ska stärka dialogen mellan regeringen och civila samhället" (Regeringskansliet, 16 feb. 2017), <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/sakrad-ska-starka-dialogen-mellan-regeringen-och-civila-samhallet/>.

²¹ "Sakråd" (Regeringskansliet, hämtad 25 juli 2018), <http://www.regeringen.se/sakrad>.

²² Helgesson, intervju.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

V. Allmänna rekommendationer

De åtaganden som har gjorts i denna handlingsplan är viktiga och relevanta i förhållande till OGP-värden. Det finns dock fortfarande prioriteringar som skulle kunna tas upp av regeringen, exempelvis vad gäller Sveriges politik för global utveckling, digitalisering och öppna data samt medborgardeltagande. Regeringen borde samarbeta aktivt med ett bredare spektrum av berörda parter för att utveckla och genomföra nästa handlingsplan, samt även inkludera tydligare och mer mätbara åtaganden.

Detta avsnitt syftar till att ge råd gällande utvecklingen av nästa handlingsplan samt vägledning gällande slutförande av den nuvarande handlingsplanen. Det är uppdelat i två avsnitt: 1) prioriteringar från civilsamhället och regeringen som identifierades vid skrivandet av denna rapport och 2) rekommendationer från IRM.

5.1 Prioriteringar från berörda parter

De rådfrågade parterna ansåg att alla åtaganden i den nuvarande handlingsplanen var viktiga. De föreslog även en rad prioriteringar som skulle kunna tas upp inom ramarna för denna handlingsplan eller genom åtaganden i nästa plan. Huvudrekommendationer återges nedan med tillhörande åtagande.

Åtagande 1 och 2:

- Finansdepartementet bör utfärda en övergripande strategi med konkreta mål och indikatorer för digitaliseringen av den offentliga sektorn. Denna strategi bör ha ett tydligt ansvarsområde gällande öppna data, möjliggöra övervakning av framsteg i programmet "Digitalt först" samt vara inkluderande gentemot olika grupper av medborgare.
- Offentliga myndigheter bör släppa mer öppna data för att uppnå en kritisk massa för vidareutnyttjande, utvärdera användningen och effekterna av dessa data samt ha som mål att bli världsledande inom öppna data, samtidigt som användarnas personliga integritet respekteras.

Åtagande 3:

- Utrikesdepartementet bör anta en mer strukturerad strategi och tydliga mål vad gäller de Gemensamma Åtagandena, inklusive åtgärder för att involvera en mer varierad samling CSO:er, för att förbättra tillgången till information och kontakter inom området utvecklingsbistånd samt för att öka medvetenheten om de Gemensamma Åtagandena och dess arbetsmetoder.
- Regeringen bör utveckla och ge allmänheten tillgång till tydliga och mätbara indikatorer för att övervaka framsteg gällande PGU och Agenda 2030. Som ett viktigt steg i denna riktning bör alla departement utveckla konkreta och mätbara handlingsplaner för genomförandet av PGU och Agenda 2030 samt göra dessa tillgängliga för allmänheten.

Åtagande 4:

- Regeringen bör förbättra mångfalden av deltagare i den nya dialogmekanismen "sakråd" samt ge systematisk och mer konkret feedback till deltagande CSO:er.

5.2 IRM-rekommendationer

IRM-forskaren håller med flera CSO:er när de betonar vikten av att genomföra Sveriges PGU. Målet med PGU är att alla politiska områden i Sverige bör bidra till en rättvis och hållbar utveckling. Regeringen bör därför följa upp PGU-principer i syfte

att identifiera och systematiskt hantera intressekonflikter, i synnerhet det sätt på vilket den svenska vapenexporten, säkerhets- och migrationspolitiken utvecklas och genomförs.¹ Regeringen bör också klargöra hur man planerar att hantera och följa upp intressekonflikter.

Vad gäller medborgardeltagande bör regeringen anta en mer strukturerad strategi och tydliga mål för att förbättra mångfalden av deltagare för att ge bättre tillgång till information och för att stänga till återkopplingsloopar inom ramen för de nya dialogmekanismerna såsom de Gemensamma Åtagandena och "sakråd" (se åtaganden 3 och 4). Dessutom bör civilsamhället involveras i diskussioner med internationella givarorganisationer vad gäller prioriteringar i förhållande till transparens och antikorrupktion.

När det gäller digitalisering och öppna data i den offentliga sektorn rekommenderar IRM-forskaren att Finansdepartementet utvecklar konkreta mål och indikatorer samt antar ett tydligt fokus på öppna data i programmet "Digitalt först". Myndigheter bör även släppa mer öppna data samt övervaka användningen och effekterna av dessa data.

Vad gäller OGP-processen bör den nya OGP-samordnaren, Finansdepartementet, utveckla en formell och regelbunden samrådsmekanism för att underlätta meningsfull dialog med relevanta intressenter gällande OGP-åtaganden. Utvecklingen av en sådan mekanism bör bygga på normer gällande valet av medlemmar, deras mandat och varaktighet samt på att skriva och publicera mötesprotokoll. Den nya mekanismen bör även bredda kretsen av rådförade berörda parter utanför den nuvarande snäva cirkeln av CSO:er som arbetar med utvecklingsbistånd samt även öka medvetenheten om OGP. För detta ändamål skulle Finansdepartementet kunna börja med att skapa en nationell OGP-webbplats med en kalender över de olika stegen i OGP-processen, information om kommande och avslutade samråd, en lista över kontakter för olika åtaganden samt ett arkiv med OGP-relaterade dokument för att förbättra det institutionella minnet.²

Tabell 5.1: Fem huvudrekommendationer

1	Regeringen bör samråda med en mer varierad grupp civilsamhällesorganisationer, ge mer konkret feedback till samrådsdeltagare samt beställa externa utvärderingar av dess dialogprocesser.
2	Regeringen bör släppa fler öppna data, utvärdera deras användning och effekter samt ha som mål att bli världsledande inom öppna data.
3	Finansdepartementet bör fastställa konkreta mål och indikatorer för digitaliseringen av den offentliga sektorn samt anta ett tydligt ansvarsområde för öppna data inom programmet "Digitalt först".
4	Finansdepartementet bör utveckla en formell och regelbunden samrådsmekanism för att underlätta en meningsfull dialog gällande åtaganden inom ramarna för OGP.
5	Regeringen bör förbättra övervakningen av framsteg gällande PGU genom att utveckla indikatorer, publicera konkreta och mätbara PGU-handlingsplaner samt beställa en extern utvärdering av PGU.

¹ "CONCORD Sveriges rekommendationer för en konstruktiv handlingsplan för Agenda 2030 där Sverige sätts i en global kontext" (CONCORD Sverige, 18 april 2017), <http://www.concord.se/wp-content/uploads/cs-rekommendationer-for-en-handlingsplan-for-agenda-2030.pdf>.

² Se samma rekommendation i föregående IRM-rapport: <https://www.opengovpartnership.org/documents/sweden-2014-2015-irm-progress-report>.

VI. Metod och källor

IRM-rapporterna är skrivna av forskare baserade i varje land som deltar i OGP. Alla IRM-rapporter genomgår en kvalitetskontrollprocess för att säkerställa att de högsta normerna gällande forskning och granskning har tillämpats.

Analysen av framsteg i OGP-handlingsplaner består av en kombination av intervjuer, forskning och feedback från möten med icke-statliga aktörer. IRM-rapporten bygger på resultaten från regeringens egen utvärderingsrapport och eventuella ytterligare framstegsutvärderingar som har publicerats av civilsamhället, den privata sektorn eller internationella organisationer.

Varje IRM-forskare genomför möten med berörda parter för att säkerställa en korrekt skildring av händelser. Med tanke på budget- och tidsrelaterade begränsningar har IRM inte möjlighet att rådfråga alla intresserade eller berörda parter. Följaktligen eftersträvar IRM metodologisk transparens och offentliggör därmed, om så är möjligt, processen med att involvera berörda parter i forskningen (mer om detta senare i detta avsnitt). Vissa situationer kräver att intervjupersoner förblir anonyma och IRM granskar rätten att avlägsna personlig information om dessa deltagare. På grund av de nödvändiga begränsningar som finns gällande metod, uppmuntrar IRM kommentarer om offentliga utkast till varje rapport.

Varje rapport genomgår en gransknings- och kvalitetskontrollprocess i fyra steg:

1. Granskning av personal: IRM-personal granskar rapporten vad gäller grammatik, läsbarhet, innehåll samt att IRM-metodiken har efterlevts.
2. Granskning av den internationella expertpanelen (IEP): IEP granskar innehållet i rapporten efter robusta bevis till stöd för slutsatser, utvärderar i vilken utsträckning handlingsplanen tillämpar OGP-värden samt ger tekniska rekommendationer för att förbättra genomförandet av åtaganden och förverkligandet av OGP-värden genom handlingsplanen som helhet. (Se nedan beträffande medlemskap i IEP.)
3. Granskning innan publicering: Statliga och utvalda civilsamhällesorganisationer bjuds in att lämna synpunkter på innehållet i utkastet till IRM-rapporten.
4. Period för kommentarer från allmänheten: Allmänheten bjuds in att lämna synpunkter på innehållet i utkastet till IRM-rapporten.

Denna granskningsprocess, inklusive att införliva mottagna synpunkter, beskrivs i mer detalj i avsnitt III i Procedures Manual.¹

Intervjuer och fokusgrupper

Varje IRM-forskare är tvungen att arrangera minst ett offentligt informationsinsamlingsevenemang. Forskare bör göra en kraftansträngning att bjuda in intressenter utöver "standardlistan" på inbjudna gäster som redan deltar i befintliga processer. Kompletterande åtgärder kan behövas för att samla in input från berörda parter på ett mer meningsfullt sätt (exempelvis undersökningar online, skriftliga svar, uppföljningsintervjuer). Dessutom genomför forskare specifika intervjuer med ansvariga myndigheter när åtagandena kräver mer information än vad som ges i självutvärderingen eller vad som är tillgängligt online.

IRM-forskaren arrangerade den 22 augusti 2017 ett samråd i Stockholm på CONCORD Sveriges kontor med berörda parter gällande Sveriges OGP-handlingsplan. Hon bjöd in 33 CSO-företrädare till detta möte. CONCORD Sverige skickade även ut en inbjudan till sina medlemmar. I mötet deltog 11 personer (fem

kvinnor och sex män). De flesta av deltagarna (7) kom från CSO:er baserade i Stockholm och det fanns två representanter från departement och en representant för en offentlig myndighet (se tabell nedan). Deltagarna ställde frågor och kommenterade kring de nuvarande åtagandena, samt föreslog framtida åtaganden inom området biståndsdiallog och transparens. De flesta av deltagarna var aktiva och engagerade, och statliga och CSO-företrädare lyssnade till varandra.

IRM-forskaren vill tacka för det stöd som tillhandahölls av CONCORD Sverige när det gällde att arrangera detta möte och för att det var möjligt att använda deras konferensrum.

Deltagarlista:

Åsa Thomasson	CONCORD Sverige
Per Fröberg	Svalorna
Tiina Nummi-Södergren	MyRight
Cecilia Nilsson Kleffner	Diakonia
Martin Ängeby	Swedish International Liberal Centre (SILC)
Henrik Brundin	We Effect
Monica Erwer	Kvinna till kvinna
Frank Svensson	Utrikesdepartementet
Alexander Wall	Finansdepartementet
Carl Elmstam	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
Alina Östling	IRM-forskare (ordförande)

Intervjuer

IRM-forskaren intervjuade 12 personer (5 kvinnor och 7 män). En lista över de som intervjuades presenteras nedan. Intervjuerna ägde rum ansikte mot ansikte och via telefon eller Skype.

Lista över de som intervjuades:

Edvard Agrell	Kristdemokratiskt Internationellt Center
Peter Sörbom	CONCORD Sverige
Göran Pettersson	Forum
Björn Hagström	Hagström Consulting AB
Serdar Temiz	Kungliga tekniska högskolan (KTH).
Nilla Helgesson	Skyddsvärnet

Angela Yong	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)/Hack for Sweden
Maria Nilson	Kulturdepartementet
Magnus Enzell	Finansdepartementet
Marina Berg	Utrikesdepartementet
Frank Svensson	Utrikesdepartementet
Johanna Teague	Utrikesdepartementet

Om mekanismen för oberoende rapportering (IRM)

IRM är en viktig metod som staten, civilsamhället och den privata sektorn kan använda sig av för att följa statens utveckling och genomförande av OGP-handlingsplaner på årlig basis. Utformningen av forskningen och kvalitetskontrollen gällande dessa rapporter görs av den internationella expertpanelen, vilken består av experter inom öppenhet, delaktighet, ansvarsskyldighet och samhällsvetenskapliga forskningsmetoder.

De nuvarande medlemmarna i den internationella expertpanelen är

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Juanita Olayo
- Jean-Patrick Villeneuve

Ett litet kontor baserat i Washington DC vägleder rapporter genom IRM-processen i nära samarbete med forskarna. Frågor och kommentarer gällande denna rapport kan skickas till personalen på Irm@opengovpartnership.org.

¹ "IRM Procedures Manual" v.3 (Washington, DC: OGP, 2016), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

VII. Bilaga behörighetskrav

OGP Support Unit ställer årligen samman behörighetskriterierna. Dessa resultat presenteras nedan.¹ När så är lämpligt behandlar IRM-rapporterna bakgrunden till framsteg eller misslyckanden i förhållande till specifika kriterier i det avsnitt som behandlar bakgrunden för landet i fråga.

I september 2012 uppmanade OGP officiellt regeringar att anta ambitiösa åtaganden relaterade till behörighet.

Tabell 7.1: Bilaga gällande behörighet för Sverige

Kriterier	2011	Aktuella	Förändring	Förklaring
Insyn i budget ²	4	4	Ingen förändring	4 = Regeringens budgetproposition och revisionsrapport publicerade 2 = En av de två publicerade 0 = Ingen av dem publicerade
Tillgång till information ³	4	4	Ingen förändring	4 = Lag gällande tillgång till information 3 = Konstitutionell förordning gällande tillgång till information 1 = Förslag till lag gällande tillgång till information 0 = Ingen lag gällande tillgång till information
Offentliggörande av tillgångar ⁴	4	4	Ingen förändring	4 = Lag gällande offentliggörande av tillgångar, uppgifter offentliga 2 = Lag gällande offentliggörande av tillgångar, inga offentliga uppgifter 0 = Ingen lag
Medborgarengagemang (råpoäng).	4 (10,00) 5	4 (9,41) ⁶	Ingen förändring	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> råpoäng: 1>0 2>2,5 3>5 4>7,5
Summa / Möjligt (Procent)	16/16 100 %	16/16 100 %	Ingen förändring	75 % av möjliga poäng för att vara behörig

¹ För mer information, se <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² För mer information, se Tabell 1 i <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. För aktuella utvärderingar, se <http://www.obstracker.org/>.

³ De två databaser som har använts är Constitutional Provisions på <http://www.right2info.org/constitutional-protections> och Laws and Draft Laws på <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes och Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians" (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEFK>; Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", i *Government at a Glance 2009* (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington DC: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>. För mer information, se <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. År 2014 godkände OGP:s styrkommitté en förändring i måttet för offentliggörande av tillgångar. Att det finns en lag och allmänhetens de facto tillgång till offentliggjord information ersatte de gamla måtten för offentliggörande av politiker och

offentliggörande av höga tjänstemän. För ytterligare information, se vägledningsnot i 2014 OGP:s behörighetskrav på <http://bit.ly/1EjLJ4Y>.

⁵ "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat", The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents", The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.